

# **Terror und Anti-Terror**

## **Politische Gewalt, Sicherheitspolitik und die strategische Kultur der Terrorismusbekämpfung in Deutschland**

### **Inauguraldissertation**

zur Erlangung des Grades eines Doktors der Philosophie

dem Fachbereich Gesellschaftswissenschaften  
und Philosophie

der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

**Jan-Peter Germann**

aus Bonn

2009

Vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften

und Philosophie als Dissertation angenommen am: 31.08.2009

Tag der Disputation / mündlichen Prüfung: 31.08.2009

1. Gutachter: Prof. Dr. Dr. h. c. Wilfried von Bredow
2. Gutachter: Prof. Dr. Wolfgang Krieger

## **Danksagung**

Die vorliegende Dissertation wurde von Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Wilfried von Bredow betreut. Für seine fachliche Beratung und das in mich gesetzte Vertrauen möchte ich mich sehr herzlich bedanken.

Für die Übernahme des Zweitgutachtens danke ich ebenso herzlich Herrn Prof. Dr. Wolfgang Krieger.

Stellvertretend für alle Kolleginnen und Kollegen danke ich Herrn Dr. Roland Zimmermann für seine ständige Bereitschaft zum gedanklichen Austausch sowie ferner meinem guten Freund David Bosold für viele anregende Debatten.

Mein persönlicher und tiefster Dank gilt meiner Familie, die mich auch und gerade in schwierigen Phasen stets bestärkt und ermutigt hat.

Kim Allison Turner gebührt für das geduldige Ertragen eines breiten Spektrums unterschiedlicher Geisteszustände während der Bearbeitung mein ebenso tief empfundener Dank.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>VII</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>VII</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>VIII</b>
<b>Einführung und Problemanzeige .....</b>	<b>XI</b>
<b>1 Phänomenologie und Typologie des Terrorismus .....</b>	<b>16</b>
1.1 Terrorismus als Form politischer Gewalt .....	16
1.1.1 Definitorische Probleme .....	16
1.1.2 Strategisches Kalkül und Operationslogik .....	20
1.1.3 Inhaltliche Abgrenzung .....	28
1.2 Motive und Durchführungsformen .....	37
1.2.1 Primäre und sekundäre Zielsetzungen .....	38
1.2.2 Taktiken, Zielwahl und Mittel .....	46
<b>2 Der „New Terrorism“ .....</b>	<b>63</b>
2.1 Terrorismus und Religion .....	67
2.1.1 Charakteristika religiöser Terrorismusformen.....	68
2.1.2 Zur Ätiologie religiöser Gewalt.....	72
2.2 Jüngere Entwicklungen .....	75
2.2.1 Operative Trends .....	76
2.2.2 Terrorismus und Technologie.....	82
2.2.3 Terrorismus und Massenvernichtungswaffen.....	84
2.3 Zwischenergebnis .....	99
<b>3 Sicherheitspolitik und Terrorismus .....</b>	<b>101</b>
3.1 Sicherheit und Sicherheitspolitik.....	101
3.1.1 Zum Sicherheitsbegriff .....	103
3.1.2 Sicherheitspolitik .....	115
3.2 Sicherheitspolitische Konvergenz .....	118
3.2.1 Militarisierung von Polizeiaufgaben .....	119
3.2.2 Konstabulisierung von Streitkräften .....	122
3.2.3 Geheimdienste und paramilitärische Organisationen .....	124
<b>4 Theorie und Praxis der Terrorismusbekämpfung .....</b>	<b>127</b>
4.1.1 Terrorismusbekämpfung als virtuelles Politikfeld .....	128
4.1.2 Instrumente und Strategien .....	131
4.1.3 Homeland Security und Homeland Defence .....	153

---

4.2	Terrorismusbekämpfung in Deutschland: Rechtsrahmen und Akteure.....	158
4.2.1	Allgemeiner Rechtsrahmen .....	160
4.2.2	Polizei- und Ordnungsbehörden .....	164
4.2.3	Streitkräfte .....	170
4.2.4	Nachrichtendienste .....	175
4.3	Zwischenergebnis .....	178
<b>5</b>	<b>Strategische Kulturanalyse und kultureller Realismus .....</b>	<b>181</b>
5.1	Methoden, Modelle und Probleme .....	182
5.1.1	Politische und sicherheitspolitische Kultur .....	184
5.1.2	Drei Generationen strategischer Kulturforschung.....	191
5.2	Zwischenergebnis .....	204
5.3	Aktuelle Forschung: Alastair Iain Johnstons „kultureller Realismus“ .....	205
5.3.1	Überblick .....	206
5.3.2	Definition.....	208
5.3.3	Untersuchungsgegenstand .....	210
5.3.4	Untersuchungsmethode .....	211
5.4	Offene Fragen.....	214
5.5	Zwischenergebnis .....	220
<b>6</b>	<b>Terrorismusbekämpfung und strategische Kulturanalyse.....</b>	<b>221</b>
6.1	Innere Sicherheit und strategisch-kulturelle Analytik.....	223
6.2	Definition.....	227
6.3	Untersuchungsgegenstand .....	233
6.4	Untersuchungsmethode .....	241
6.5	Untersuchungszeitraum .....	243
6.6	Zwischenergebnis .....	244
<b>7</b>	<b>Die strategische Kultur der Terrorismusbekämpfung in Deutschland.....</b>	<b>247</b>
7.1	Das Zentralparadigma bis 2001 .....	248
7.1.1	Untersuchungsgegenstand 1 .....	249
7.1.2	Untersuchungsgegenstand 2 .....	252
7.1.3	Untersuchungsgegenstand 3 .....	255
7.1.4	Untersuchungsgegenstand 4 .....	257
7.1.5	Untersuchungsgegenstand 5 .....	260
7.1.6	Untersuchungsgegenstand 6 .....	263
7.2	Zwischenergebnis .....	265
7.3	Das Zentralparadigma nach 2001 .....	268
7.3.1	Untersuchungsgegenstand 7 .....	269

7.3.2 Untersuchungsgegenstand 8 .....	274
7.3.3 Untersuchungsgegenstand 9 .....	278
7.3.4 Untersuchungsgegenstand 10 .....	284
7.3.5 Untersuchungsgegenstand 11 .....	288
7.3.6 Untersuchungsgegenstand 12 .....	297
7.4 Zwischenergebnis .....	303
7.5 Ergebnis zur strategischen Kultur in der deutschen Terrorismusbekämpfung..	306
<b>8 Zusammenfassung und Ausblick .....</b>	<b>312</b>
8.1 Terror, Anti-Terror und strategische Kultur .....	312
8.2 Ausblick.....	315
<b>Anhang .....</b>	<b>317</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>323</b>
<b>Erklärung.....</b>	<b>349</b>

## Abbildungsverzeichnis

<b>Abb. 1:</b> Terroristische Taktiken 1970-1997 .....	47
<b>Abb. 2:</b> Terroristische Taktiken 1998-2004 .....	48
<b>Abb. 3:</b> Terroristischer Mitteleinsatz 1970-1997 .....	49
<b>Abb. 4:</b> Terroristischer Mitteleinsatz 1998-2004 .....	49
<b>Abb. 5:</b> Anzahl Todesopfer durch Terrorismus 1970-1997 .....	65
<b>Abb. 6:</b> Anzahl Todesopfer durch Terrorismus 1998-2004 .....	65
<b>Abb. 7:</b> Untergang von Terrororganisationen .....	134
<b>Abb. 8:</b> Das Zentralparadigma strategischer Kulturen .....	207
<b>Abb. 9:</b> Beispiel einer kognitiven Karte .....	212
<b>Abb. 10:</b> Das politische System .....	224
<b>Abb. 11:</b> Skalierung des Messbereichs .....	231
<b>Abb. 12:</b> Zentralparadigma der Terrorismusbekämpfung .....	233
<b>Abb. 13:</b> Das Zentralparadigma im Zeitraum 1972-2001 .....	268
<b>Abb. 14:</b> Das Zentralparadigma im Zeitraum 2001-2008 .....	305

## Tabellenverzeichnis

<b>Tab. 1:</b> Ziele von Terrorgruppen .....	44
<b>Tab. 2:</b> Strategische Grundannahmen 1972-2000 .....	266
<b>Tab. 3:</b> Strategische Grundannahmen 2001-2008 .....	303
<b>Tab. 4:</b> Achsenmittelwerte .....	307
<b>Tab. 5:</b> Zeilensummen .....	308

**Abkürzungsverzeichnis**

a. A.	andere Auffassung
AA	Auswärtiges Amt
Anm.	Anmerkung
bes.	besonders
BfV	Bundesamt für Verfassungsschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Bundeskriminalamtgesetz
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BND	Bundesnachrichtendienst
BNDG	Bundesnachrichtendienstgesetz
BPol	Bundespolizei
BPolG	Bundespolizeigesetz
BT-DS	Drucksache des Deutschen Bundestags (Wahlperiode/laufende Nummer)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, (Bd., Nr. (Seite))
BVerfSchG	Bundesverfassungsschutzgesetz
BWÜ	Übereinkommen über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer (biologischer) Waffen und von Toxinwaffen sowie über die Vernichtung solcher Waffen (Biowaffen-Übereinkommen)
DHS	Department of Homeland Security
DSO	Division Spezielle Operationen
EAPR	Euro-Atlantischer Partnerschaftsrat
EGGVG	Einführungsgesetz zum Gerichtsverfassungsgesetz
ERRF	European Rapid Reaction Force
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EUCTS	European Union Counter-Terrorism Strategy
EUSS	Europäische Sicherheitsstrategie
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FTO	Foreign Terrorist Organizations
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GV-VN	Generalversammlung der Vereinten Nationen
GV-VN Res.	Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen



HLS	Homeland Security
HLD	Homeland Defence
IAEO	Internationale Atomenergieorganisation
IED	Improvised Explosive Device
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC-AE	Artikelentwürfe der International Law Commission über die Staatenverantwortlichkeit
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und – senatoren der Länder, kurz Innenministerkonferenz
IR	Infrarot
i. S. d.	im Sinne des
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
KSK	Kommando Spezialkräfte
KRITIS	kritische Infrastruktur(en)
KWKG	Kriegswaffenkontrollgesetz
LAW	Light Anti-Tank Weapon
LfV	Landesbehörde(n) für Verfassungsschutz
LKO	(Haager) Landkriegsordnung
LPolG(e)	Länderpolizeigesetz(e)
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
MAD	Militärischer Abschirmdienst
MANPADS	Man Portable Air Defense System
MVW	Massenvernichtungswaffe(n)
NSS	National Security Strategy
NVV	Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen
OK	Organisierte Kriminalität
PJZS	Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
RDD	Radiological Dispersion Device
Rn.	Randnummer
RPG	Rocket Propelled Grenade
SADM	Small Atomic Demolition Munition
SR-VN	Sicherheitsrat der Vereinten Nationen

SR-VN Res.	Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
TBG	Terrorismusbekämpfungsgesetz
TBEG	Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz
TEL	Terrorism Exclusion List
u.a.	und andere(s)
UAV	unmanned aerial vehicle
überarb.	überarbeitet(e)
UNGCTS	United Nations Global Counter-Terrorism Strategy
U. S. C.	United States Code
UV	ultraviolett
VBIED	Vehicle Borne Improvised Explosive Device
VN	Vereinte Nationen
Vol.	Volume
VPR	Verteidigungspolitische Richtlinien
WEU	Westeuropäische Union
WWW	World Wide Web
z.B.	zum Beispiel
ZP	Zusatzprotokoll
zugl.	zugleich

## Einführung und Problemanzeige

Der Vorwurf, zur Antizipation und Interpretation von Veränderungen in den operativen und motivationalen Grundlagen terroristischer Gewalt unfähig gewesen zu sein, trifft zwar vor allem die Sicherheitsbehörden, die außerstande waren, die Anschläge des 11. September 2001 zu verhindern. Er trifft jedoch auch die Terrorismusforschung und offenbart deren vielfältige intellektuelle Kurzsichtigkeiten. So diktierte das konventionelle Wissen vor diesem Datum, Terroristen seien prinzipiell risikoaversiv eingestellt und grundsätzlich mehr an öffentlicher Aufmerksamkeit interessiert, als an der physischen Vernichtung von Mensch und Material. Ab Mitte der 1990er Jahre zeigten sich im Zuge des Aufkommens neuer Zielsetzungen und Rationalitäten innerhalb terroristischer Agenden in diesem konventionellen Wissen zwar erste Risse, aber die wenigen Stimmen innerhalb der *res publica literaria*, die sich dieser Entwicklung annahmen und vor einer Zunahme terroristischer Gewaltpotentiale in der Zukunft warnten, sahen sich vielerorts dem Vorwurf des Alarmismus ausgesetzt. Den Anschlägen auf New York und Washington kann insofern eine *tabula rasa*-Funktion zugebilligt werden. Der akademische Terrorismusdiskurs ist seitdem durchlässiger geworden und hat verstärkt interdisziplinäre Züge angenommen. Außerdem hat die Terrorismusproblematik unter neuen Vorzeichen Einzug in das politische Tagesgeschäft gehalten und Entscheidungsträger widmen sich verstärkt terroristischen Gefährdungen und ihrer Abwehr. Dabei spiegelt die anhaltende Konfusion innerhalb der Terrorismusforschung über die konkrete Natur ihres Gegenstandes jene Probleme wider, die auf der Ebene der nationalen und internationalen Bekämpfung terroristischer Akteure bestehen, denn politische Entscheidungsträger scheinen in Abhängigkeit spezifischer Interpretationen äußerst unterschiedlich auf Terrorismus zu reagieren und sind bisweilen bereit, ihn zu tolerieren oder gar zu fördern.

Die Anschläge am 11. September 2001 werden heute gemeinhin als Kulminationspunkt eines mehrdimensionalen, sicherheitspolitischen Paradigmenwechsels beurteilt. Seitdem gehen Bedrohungsanalysen von einer Abnahme zwischenstaatlicher Risiken bei gleichzeitiger Zunahme terroristischer Gefährdungen mit globaler Reichweite aus. Diese erscheinen zudem infolge ideologisch-operativer Radikalisierungstendenzen, der zunehmenden Nutzung von Hochtechnologiepotentialen

durch Terroristen, staatlichem „Sponsoring“ sowie der Perspektive eines Einsatzes von Massenvernichtungswaffen immer ernster. Vor dem Hintergrund dieser Prozesse haben Staaten und internationale Organisationen ihre Sicherheitsarchitekturen zunehmend auf asymmetrische Konfliktkonstellationen hin ausgerichtet und Prinzipien zur Terrorismusbekämpfung formuliert, bzw. neu gefasst. Die dabei im Raum stehenden Konzeptionen sind gelegentlich wenig konsensfähig, bzw. kontrastieren scharf mit Praktiken anderer Akteure. Das in diesem Zusammenhang umstrittenste Modell ist zweifellos das des durch die USA proklamierten „global war on terrorism“. Mit dem Argument, sie exkulpiere unilaterale, präemptive Kriegführung gegen nicht-staatliche Akteure ist diese Interpretation von der Auseinandersetzung des Staates mit terroristischen Akteuren als „Krieg“ insbesondere in Westeuropaauf Ablehnung gestoßen. Es ist vermutet worden, dass dies vor allem auf unterschiedliche Bedrohungswahrnehmungen, bzw. unterschiedliche historische Erfahrungsstände in der Terrorismusbekämpfung zurückgeführt werden kann. Daran zeigt sich, dass trotz der intensivierten Terrorismusdiskussion der letzten Jahre nach wie vor erhebliche Unklarheiten sowohl im Hinblick auf die konkrete Natur des Konflikts, als auch hinsichtlich geeigneter Gegenmaßnahmen bestehen.

Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ist vor der Folie terroristischer Gefährdungspotentiale auch die Geschichte einer Fülle von sicherheitspolitischen Entscheidungen, die auf die Bekämpfung terroristischer Organisationen zielen. Die verschiedenen Bunderegierungen haben dabei Maßnahmen ergriffen, die aus unterschiedlichen Richtungen und mit unterschiedlicher Motivation wahlweise als zu weit, bzw. nicht weit genug gehend kritisiert worden sind. Politische und öffentliche Bedenken knüpfen dabei vor allem an die Ausweitung der Befugnisse von Sicherheitsbehörden und dem darin vermeintlich angelegten Unterlaufen des Trennungsgebots von Polizei und Geheimdiensten. Ferner sind die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für einen Einsatz der Streitkräfte im Inneren zur Unterstützung bei, bzw. zur Wahrnehmung von Polizeiaufgaben in einem terroristischen Szenario fortgesetzt Gegenstand heftiger Debatten. Daneben sorgt die fortgesetzte deutsche Beteiligung an den Operationen „Enduring Freedom“ und „Active Endeavour“ immer wieder für Diskussionen, dies insbesondere vor dem Hintergrund der zuletzt zunehmenden tödlichen Verwundungen deutscher Soldaten. In dieser Debatte stehen sich die weltanschaulichen Grundpositionen „(mehr) Sicherheit“ und

„(nicht weniger) Freiheit“ in ihrem klassischen Antagonismus gegenüber. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt Schranken aufgezeigt und die Reichweite politischer Gestaltung konkretisiert. Dem steht indes die politische Forderung nach einer Anpassung verfassungsrechtlicher Vorschriften an die „sicherheitspolitische Realität“ gegenüber. Diese Konstellation hat insgesamt zu der Vermutung Anlass gegeben, seit dem 11. September 2001 seien grundlegende Veränderungen in dem Bestand sicherheitspolitischer Grundorientierungen zu verzeichnen. Die Bereitschaft der Bundesregierung(en) zur „Versicherheitlichung“ ihrer Politik sowie zum Einsatz von Streitkräften zum Zweck der Terrorismusbekämpfung sei ohne historisches Beispiel, völkerrechtlich problematisch und gefährde letztlich gar verfassungsrechtlich garantierte Schutzgüter.

Vor diesen Hintergründen verfolgt die hier vorgelegte Arbeit ein zweifaches Interesse. Zunächst soll ein diffuser Untersuchungsgegenstand – Terrorismus als Form politischer Gewalt sowie die Methoden und Strategien seiner Bekämpfung – umfassend aufgeheilt werden. Die deutschsprachige politikwissenschaftliche Literatur hält soweit ersichtlich keinen aktuellen Versuch bereit, beide Komplexe nebeneinander stehend, aufeinander bezogen sowie räumlich und gedanklich gleichberechtigt abzuhandeln. Dabei wird nach der *ratio* terroristischen Handelns ebenso zu fragen sein, wie nach einer funktionalen Abgrenzung von ähnlichen, nicht aber gleichen Strategien politischer Veränderung. Es gibt keinen Terrorismus *per se*, weshalb kein terroristischer Archetyp beschrieben werden kann. Zur Unterscheidung terroristischer Akteure und Agenden ist infolgedessen eine Differenzierung nach sekundären Motiven und primären Zielsetzungen erforderlich. Die Literatur hat indessen eine Vielzahl unbrauchbarer Kategorisierungsversuche hervorgebracht, die entweder an Übersimplifizierung oder aber an übermäßig scholastischem Detailreichtum leiden. Auch hat sie bisweilen falsche, d. h. empirisch widerlegbare Schlüsse gezogen; etwa jener, wonach es sich bei Terrorismus um eine grundsätzlich erfolgsversprechende Strategie handele.

Aus der Unschärfe des Terrorismusbegriffs folgt die Unschärfe des Bekämpfungsdiskurses. Hier sollen entlang zweier grundsätzlicher Modellierungen der Auseinandersetzung („Terrorismus als Rechtsverletzung“ und „Terrorismus als Krieg“) die wesentlichen politischen, strategischen und taktischen Bezugspunkte einer allgemeinen Terrorismusbekämpfungskonzeption aufgezeigt werden. Insbesondere mit Blick auf den zweiten Teil der Arbeit wird in diesem Zusammenhang das gegenwärtige

System der Terrorismusbekämpfung in Deutschland nach seinen Regeln und Akteuren differenziert. Dabei gilt es besonders, ihre materiellen Inhalte in die Systematik staatlicher Sicherheitsgewähr zu verorten. Dies erscheint zunächst schwierig, da eine Einordnung in die hergebrachte Dualität von äußerer oder innerer Sicherheit aufgrund einer funktionalen Entdifferenzierung in der staatlichen Sicherheitsproduktion kaum noch sinnvoll gelingt.

Daneben stellt die Arbeit die Frage nach der Validität der bislang soweit ersichtlich nicht (oder nur unzureichend) empirisch und theoretisch fundierten These einer „realpolitischen Verschiebung“ in der deutschen Terrorismusbekämpfungspolitik seit dem 11. September 2001. Im zweiten Teil der Arbeit soll insoweit ein Beitrag zur theoretischen Durchdringung und empirischen Aufbereitung dieser Fragestellung geleistet werden. Folgt man der Auffassung, wonach die transatlantischen Differenzen in der Terrorismusbekämpfung vor allem auf Unterschiede in den Beständen historischer Erfahrungen einerseits sowie normativer Überzeugungen im Hinblick auf den Einsatz von (letztlich physischem) Zwang als politischem Mittel andererseits zurückzuführen sind, so scheiden strukturalistische Untersuchungsmodelle infolge ihrer ausdrücklichen Ahistorizität sowie der Ausblendung immaterieller Faktoren aus. Vielmehr scheint demgegenüber das Konzept der politischen Kultur tangiert zu sein. Gleichwohl ist der Kulturbegriff problembehaftet und als analytische Kategorie jedenfalls unattraktiv. Idealerweise müsste ein Untersuchungsverfahren die methodische Rigorosität eines strukturalistischen mit der kategorialen Inklusivität eines kulturalistischen Modells verbinden. Vor diesem Hintergrund wird zur Beantwortung der Frage, ob sich Veränderungen in den normativen Grundlagen deutscher Antiterrorpolitik seit dem 11. 09. 2001 (in Richtung eines „realpolitischen Paradigmas“) nachweisen lassen, in dieser Arbeit das Instrument der strategischen Kulturanalyse herangezogen. Es geht davon aus, dass verschiedene Akteure aufgrund unterschiedlicher *Vorstellungen* von Sicherheit in vergleichbar erscheinenden strategischen Kontexten unterschiedliche Strategien verfolgen können.

In dem Bemühen, ein zumindest prinzipiell falsifizierbares Modell anzuwenden, wird auf die Vorarbeiten des kanadischen Politologen Alistair Iain Johnston zurückgegriffen, der mit der Formulierung des „kulturellen Realismus“ ein Verfahren vorgelegt hat, das strategische Kultur nicht als eine jedes Verhalten determinierende Handlungsumgebung, sondern als eine auf den Priorisierungsprozess strategischer

Alternativen einwirkende, intervenierende Variable operationalisiert. Gleichwohl ist die strategische Kulturanalyse auch in der Variante des kulturellen Realismus prinzipiell ein Instrument der Außenpolitikanalyse und damit zur Untersuchung staatlicher Terrorismusbekämpfung nicht originär geeignet. Daher muss das Konzept noch den spezifischen Bedingungen des „virtuellen“ Politikfelds der Terrorismusbekämpfung angepasst werden. Abschließend wird das erarbeitete Modell zur Untersuchung der deutschen Antiterrorpolitik seit den 1970er Jahren eingesetzt, um die Frage nach Kontinuität oder Wandel in ihrer Konzeption – unter den intrinsischen Einschränkungen der Methode – zu beantworten. Insoweit will die vorliegende Arbeit den thematischen Komplex von Terrorismus und Terrorismusbekämpfung grundsätzlich sowie unter Verwendung eines theoretischen Modell am konkreten Beispiel bundesdeutscher Politik umfassend aufarbeiten und damit einen in sich geschlossenen Beitrag zur deutschsprachigen politikwissenschaftlichen Terrorismusforschung leisten.

# 1 Phänomenologie und Typologie des Terrorismus

*There is no good terrorism or bad terrorism. There is only terrorism.*

*Ariel Sharon*

## 1.1 Terrorismus als Form politischer Gewalt

In der mittlerweile außerordentlich reichhaltigen Fachliteratur wird praktisch durchgängig die Auffassung vertreten, der Terrorismusbegriff sei für akademische Explorationen vor allem deswegen unattraktiv, weil er nicht exakt definiert werden könne (Pillar 2001; Hoffman 2001; McCormick 2003; Kurth Cronin 2004; Wilkinson 2005; Dannreuther 2007; Jones/Libicki 2008). Tatsächlich ist das Phänomen oftmals in einer Breite verstanden worden, die eine Annäherung an den eigentlichen Wortsinn erschwert. Der Terminus ist jedenfalls abgegriffen und die semantische Konfusion erheblich. Walter Laqueur bemerkte bereits 1977, dass der Begriff in so vielen verschiedenen Bedeutungen benutzt werde, dass er fast völlig seinen Sinn verloren habe (Laqueur 1977: 7). So tendieren etwa Medien verschiedentlich dazu, den Terrorismusbegriff in fremden Kontexten zu benutzen, beispielsweise wird Währungsspekulation als „Wirtschaftsterrorismus“ oder familiäre Gewalt als „häuslicher Terrorismus“ bezeichnet. Sogar häufiges Angerufenwerden ist nach alltäglichem Verständnis bereits eine Form von Terrorismus, „Telefonterror“ nämlich (Richardson 2007: 27). Dieser inflationäre Gebrauch eines konfliktanalytischen Begriffs in der Alltagssprache dürfte zu seiner Sinnentleerung erheblich beigetragen haben.

### 1.1.1 Definitiorische Probleme

Das Hauptproblem bei der Frage nach einem universalen Terrorismusbegriff besteht in dem Umstand, dass seine Konnotation stets an interessengeleitete Beurteilungskriterien gebunden zu sein scheint. Ein Terrorist, so Bruce Hoffman in seinem einflussreichen Werk, werde niemals bestätigen, ein Terrorist zu sein, sondern vielmehr behaupten, dass es sich bei den „wahren Terroristen“ um Regierungen, Gesellschaften oder Wirtschaftssysteme handle und er keinen Grund zum Handeln hätte, wären diese abwesend oder marginal (Hoffman 2001: 37). Der Begründer der islamistisch-



extremistischen Organisation al-Qaida, Osama bin Laden, äußerte im Jahre 2005 dagegen die folgende Auffassung:

„Wenn es Terrorismus ist, die zu töten, die unsere Söhne umbringen, dann soll die Geschichte unser Zeuge sein, dass wir Terroristen sind.“ (zit. n. Richardson 2007: 27f.)

Die bereitwillige Akzeptanz des Terrorismusetiketts scheint der Einschätzung Hoffmans zunächst zu widersprechen. Sie stellt sich jedoch letztlich als rhetorische Umdeutung der Konfliktkonstellation dar. Ein Interview mit ABC News aus dem Jahre 1998 offenbart die Haltung bin Ladens, wonach terroristische Kampagnen nämlich dann gerechtfertigt sind, wenn sie gegen Unterdrücker und Despoten eingesetzt werden. Damit wird Terrorismus mit vermeintlich legitimem Befreiungskampf gleichgesetzt:

„Terrorismus kann löblich und er kann verwerflich sein. Eine unschuldige Person zu erschrecken und zu terrorisieren ist verwerflich und ungerecht, und auch ungerechterweise ein Volk zu terrorisieren ist nicht richtig. Hingegen Unterdrücker und Kriminelle und Räuber zu terrorisieren ist für die Sicherheit der Menschen und den Schutz ihres Eigentums notwendig. (...) Der Terrorismus, den wir praktizieren, ist von der löblichen Art, denn er richtet sich gegen Tyrannen und Aggressoren und die Feinde Allahs (...). Diese zu terrorisieren und zu bestrafen sind notwendige Maßnahmen, um Recht und Ordnung wiederherzustellen.“ (zit. n. ebd.: 32)

In ähnlicher Weise äußerte sich der Anführer der peruanischen Gruppierung „Leuchtender Pfad“, Abimael Guzmán:

„Sie behaupten, wir wären Terroristen. Darauf möchte ich gerne folgende Antwort geben, damit jeder darüber nachdenken kann: Waren es nicht der Yankee-Imperialismus und vor allem Reagan, die alle revolutionären Bewegungen als Terroristen gebrandmarkt haben, ja oder nein? Damit versuchen sie, uns in Misskredit zu bringen und zu isolieren, um uns zu zerschlagen.“ (zit. n. ebd.: 28)

Am 1. September 2004 brachte eine Gruppe bewaffneter Tschetschenen in Beslan im russischen Nordossetien 1200 Schülerinnen und Schüler in ihre Gewalt. Die Geiselnahme wurde zwar durch den Zugriff einer russischen Spezialeinheit beendet. Aufgrund vor allem taktischer Unzulänglichkeiten forderte der Einsatz allerdings insgesamt 396 Todesopfer. Der verantwortliche Anführer der Gruppe, Schamil Bassajew, erklärte später gegenüber dem amerikanischen Fernsehsender ABC:

„In Ordnung. Ich bin also ein Terrorist. Aber wie würden Sie die nennen? Wenn dies die Hüter der verfassungsmäßigen Ordnung sind, wenn dies Antiterroristen sind, dann scheiß ich auf alle Vereinbarungen und schönen Worte.“ (zit. n. ebd.)

Die Benutzung des Begriffs „Terrorismus“ beinhaltet also unausweichlich ein Moralurteil. Gelingt es einer Partei, die Handlungen des Gegners als Terrorismus zu deklarieren, so hat sie damit auf indirektem Wege bereits andere, z. B. externe Beobachter, dazu gebracht, ihren moralischen Standpunkt zu teilen. Aus der unausweichlichen Subjektivität in der Beurteilung erwächst eine spezifische Assoziationslogik, der zufolge ein Gewaltakt dann als Terrorismus aufgefasst wird, wenn der Urteilende sich mit dem Opfer identifiziert. Steht er dagegen den Tätern nahe, wird er die Tat nicht notwendig gutheißen, so aber doch wohlwollender beurteilen. Jedenfalls wird er nicht bereit sein, sie als das Werk von Terroristen zu werten (Hoffman 1998: 31). Die Klassifizierung einer Gewalthandlung als Terrorismus oder legitimen Kampf gegen ein unterdrückerisches Regime wird also zumeist von den Beteiligten selbst vorgenommen, ohne dass damit zur Klärung der Verhältnisse aber Entscheidendes beigetragen würde, sieht man einmal von der Perpetuierung des politischen Klischees ab, wonach des einen Terrorist möglicherweise des anderen Freiheitskämpfer sei.

Es lassen sich leicht weitere Beispiele dafür finden, dass eine Gewalthandlung durch die verschiedenen Seiten hinsichtlich ihrer Zielsetzung und Motivation unterschiedlich beurteilt wird. Daher sind prinzipiell alle, besonders aber die künstlich simplifizierten Definitionen von Terrorismus potentiell problematisch, unabhängig davon, ob sie von (legitimen) Regierungen oder von substaatlichen Gruppierungen, deren Handeln durchaus mit mehrheitlich vertretenen moralischen Grundorientierungen im Einklang stehen kann, gebraucht werden. Nach beiden Lesarten wird Terrorismus jedenfalls das sein, was der andere, der „Böse“ tut<sup>1</sup>. Insofern hat das Wort „Terrorismus“ zunehmend den Charakter eines rhetorischen Mittels angenommen,

---

<sup>1</sup> Man denke in diesem Zusammenhang etwa an den Attentatsversuch auf Adolf Hitler am 20. Juli 1944 durch den konservativen militärischen Widerstand um Oberst Claus Graf Schenk von Stauffenberg. Ziel des Attentats war der Sturz des nationalsozialistischen Regimes, die Wiederherstellung rechtsstaatlicher Verhältnisse und die Beendigung des bereits als verloren erkannten Kriegs, evtl. aber auch lediglich der Sonderfriede mit dem Westen, um die deutschen Reichsgrenzen von 1914 zu sichern.

durch das nicht notwendig definiert, jedenfalls aber diffamiert werden soll (MacCormick 2003: 473; Musolff 1996: 24). Damit tritt an die Seite des Terrorismus als politischem Mittel auch der Terrorismusbegriff als *terminus technicus* der politischen Debatte.

Daneben wird die Herausbildung einer allgemein akzeptierten Terrorismusdefinition durch die Tendenz staatlicher Autoritäten behindert, eine Definition auf die Art der intendierten Reaktion auf erlittenen Terrorismus zuschneiden zu wollen (Pillar 2001: 13ff). Soll den Ereignissen in erster Linie mit dem Instrumentarium der Strafverfolgung beigegeben werden, so müsste Terrorismus als Straftat beurteilt werden.<sup>2</sup> Will ein politisches System dagegen zuvörderst militärische Mittel zu Einsatz bringen, so wäre Terrorismus als kriegsrechtlicher Akt aufzufassen.<sup>3</sup> Diese Entscheidung ist unter der Prämisse eines interessengetriebenen, rationalen Akteurs zweifellos abhängig von der Beschaffenheit des internationalen Systems sowie ferner von innenpolitischen und immateriellen Einflussgrößen. Dieser Umstand lässt einem politischen System also eher ein flexibles Verständnis von Terrorismus vorzugswürdig erscheinen, während dagegen eine finale Auffassung den Rückgriff auf bestimmte Instrumente der Politik unter Umständen unmöglich machte und damit eine endgültige Definition des Begriffs auch gar nicht erwünscht sein kann. In einer Variation dieser Problematik kann die von staatlichen Autoritäten im Zusammenhang mit Terrorismus benutzte Sprache auch ungewollt handlungsbeschränkend wirken. Werden terroristische Akte fahrlässig – etwa in einer Situation, in der unmittelbar auf einen Anschlag eine offizielle Stellungnahme abgegeben wird – als „Verbrechen“ deklariert, so beraubt sich ein politisches System von vornherein bereits eines Teils seiner Instrumente, die ihm zur Bekämpfung potentiell zur Verfügung stehen (Carr 2003: 11). Zugleich ist vorstellbar, dass ein politisches System der Auffassung ist, es läge in seinem Interesse, erlittenem Terrorismus das Etikett zwar außergewöhnlicher, aber der Sache nach unpolitischer Gewalt anzuheften. Solches geschieht dann in der Hoffnung, ein zentrales

---

<sup>2</sup> Siehe im deutschen Strafrecht etwa den „Terrorismusparagraphen“ § 129a StGB.

<sup>3</sup> Im Rahmen des „Kriegs gegen den Terrorismus“ der USA ist die sichtbarste und kontroverseste Dimension die der militärischen Praxis. Ein hochrangiger Militärberater der Bush-Administration formulierte: „*There should be no doubt, we are at war, and it is a world war. There is simply no other name for it*“ (zit. n. Jackson 2005: 9).

strukturelles Element des terroristischen Kalküls zu stören, nämlich das durch terroristische Gewalt erzeugte, diffuse öffentliche Bedrohungsgefühl.

### 1.1.2 Strategisches Kalkül und Operationslogik

Die Bemühungen um eine Terrorismusdefinition sind im politischen Verkehr, vor allem aber im wissenschaftlichen Schrifttum, indes außerordentlich zahlreich.<sup>4</sup> Mithin sind die Argumente für oder wider die Aufnahme des einen oder anderen Merkmals in eine solche Definition immer wieder vorgetragen worden. Nichtsdestotrotz scheint im Laufe der letzten 30 Jahre lediglich Einigkeit über offensichtliche Attribute des Terrorismus erzielt worden zu sein, etwa dass dieser stets etwas mit Gewalt oder ihrer Androhung zu tun habe. Wie dargelegt ergeben sich durchaus Schwierigkeiten bei dem Versuch, den Begriff abschließend zu definieren. Doch die Rede von der unüberwindlichen Resistenz des Phänomens gegen alle Versuche der Offenlegung seines Gegenstands scheint übertrieben (etwa bei Schmid et al. 1988; Laqueur 1977). Im Rahmen dieser Studie wird die Auffassung vertreten, dass terroristische Aktivitäten durchaus bestimmte Charakteristiken und Regelmäßigkeiten zeigen, die Einblicke in die Grundlagen terroristischer Operationslogik erlauben und Aussagen über die in terroristischen Agenden enthaltenen taktischen und strategischen Elemente ermöglichen. Dies entspricht grundsätzlich der Systematik Louise Richardsons, nach der anhand grundlegender Merkmale durchaus eine einfache und knappe Terrorismusdefinition formuliert werden kann, welche die Handhabung des Terms erleichtert ohne dabei seinen Sinn wesentlich zu verkürzen (Richardson 2007).

Terrorismus besitzt als Strategie politischer Veränderung eine Reihe von Merkmalen, anhand derer ein hinreichend genaues Modell seines strategischen Kalküls und seiner Operationslogik konstruiert werden kann. Das dominierende Strukturmerkmal ist zweifellos die konkrete oder angedrohte Gewaltanwendung (Laqueur 2001: 10; Waldmann 1998: 10; Münkler 1992: 145). Terroristen sind davon überzeugt, dass ihre *„Sache nur durch Gewalt triumphieren und ihre langfristigen Ziele nur durch sie erreicht werden können“* (Hoffmann 2001: 245). Insofern ist Gewalt die

---

<sup>4</sup> Siehe etwa Schmid et al., die bereits 1988 109 verschiedene Terrorismusdefinitionen zusammengetragen hatten.

*conditio sine qua non* aller terroristischen Bestrebungen. Wird keine Gewalt angewendet oder nicht mit ihr gedroht, so handelt es sich nicht um Terrorismus. Damit wird deutlich, dass ein Begriff wie „Cyberterrorismus“, der die Manipulation von Datenströmen bezeichnet, grundsätzlich nicht sinnvoll ist.<sup>5</sup> Der Gewalteinsatz im Rahmen terroristischer Agenden erfolgt stets vorsätzlich. Terrorismus ist damit nicht impulsiv, spontan oder gar versehentlich, sondern folgt einer rückverfolgbaren Entscheidungslogik.<sup>6</sup> Allerdings ist Terrorismus regelmäßig das Mittel schwacher Akteure, die ihrem Gegner nicht in offener Konfrontation entgegentreten können. Im Hinblick auf die Auseinandersetzung mit der Sicherheitsarchitektur politischer Systeme besteht eine doppelte Asymmetrie: Zwar sind Gruppierungen, die sich terroristischer Mittel bedienen, dem staatlichen Sicherheitsapparat in qualitativer und quantitativer Hinsicht unterlegen. Sie operieren jedoch verdeckt, was ihnen das Moment der Überraschung verleiht. Diese Konstellation ist geeignet, auf Seiten des politischen Systems eine permanente Bedrohungslage entstehen zu lassen. Während der Staat Sicherheitsvorkehrungen ständig aufrechterhalten muss, genügen Terroristen bereits Einzelerfolge. Gleichwohl erscheint es fragwürdig, terroristischen Gruppierungen aufgrund dieses Sachverhalts unverhältnismäßig viel Macht zuzuschreiben. Peter Waldmann hat zu Recht darauf aufmerksam gemacht, dass es sich bei Terrorismus im Grunde um eine Verlegenheitsstrategie handelt, die nur in Ermangelung der Möglichkeit eines offenen Aufbegehrens verfolgt wird (Waldmann 1998: 11).

Auch deshalb zielt terroristische Gewalt nicht in erster Linie auf die physische Vernichtung des Gegners. Das konkrete Ziel ist aus terroristischer Perspektive entweder

---

<sup>5</sup> Es sei denn, man ließe „Gewalt“ auch gegen Sachen zu und fasse ferner Datenströme und Datennetze als „Sachen“ auf. Dem stünde jedoch der Sachenbegriff des § 90 BGB zumindest teilweise entgegen, nach dem es sich bei „Sachen“ um körperliche, d. h. räumlich abgrenzbare Gegenstände handelt (Jauernig/Berger 2003: § 90, Rn. 4). Computerdaten und Computerprogramme erfüllen dieses Erfordernis nach wohl h. M. nicht (Palandt/Bassenge 2007: § 90, Rn. 2). Sind Computerdaten dagegen in einem Datenträger verkörpert, so sind sie „Sachen“ i. S. d. § 90 BGB (ebd.). An diese Meinung anknüpfend sind Datennetze wohl nur insoweit „Sachen“, wie sie in Form technischer Einrichtungen konkretisiert sind. Physische Gewalt gegen solcherlei Einrichtungen kann mithin durchaus dem Terrorismusbegriff unterfallen, nicht aber die elektronische Manipulation immaterieller Datenflüsse. Da der Begriff „Cyberterrorismus“ jedoch in aller Regel genau dies meint (vgl. Weimann 2005: 130; Lukasik et al. 2003: 7-14; Pasley 2005), ist er offensichtlich unzweckmäßig.

<sup>6</sup> Eine ausführliche Studie zur terroristischen Entscheidungspraxis hat McCormick 2003 vorgelegt. Für einen sozialpsychologischen Ansatz siehe Charlesworth 2003. Ein empirisches Verfahren wählen Enders/Sandler 2002. Siehe grundlegend ferner Drake 1998.

insignifikant oder sogar vollständig irrelevant, denn der eigentliche Gewaltadressat ist die größere politische Gemeinschaft (Dannreuther 2007: 168). Das durch die doppelte Asymmetrie im Verhältnis der Kontrahenten zueinander erzeugte psychologische Moment der terroristischen Gewaltanwendung dominiert das physische bei weitem. Terroristische Phänomene beziehen ihre Wirkungsmacht zuvörderst aus der durch vereinzelte und unerwartete Anschläge resultierenden Atmosphäre ständiger Bedrohtheit. Bisweilen genügt bereits die öffentliche Drohung mit Gewalt um diesen Effekt zu erzielen. Praktisch alle Autoren heben dies als das dominierende Strukturelement im strategischen Kalkül von Terroristen hervor. Der Erfolg einer terroristischen Aktion hängt also vor allem davon ab, in wieweit durch sie Verunsicherung und ein Klima universeller Verwundbarkeit erzeugt werden kann. Dem unmittelbar betroffenen Opfer eines Anschlags kommt damit lediglich mittelnde Funktion zu. Seine Leiden und die implizite Androhung von Folgegewalt funktionieren als erpresserisches Druck- und Zwangsmittel gegen die eigentliche Zielgruppe. Damit beruht die erstrebte Zwangswirkung nicht auf der Gewaltausübung *per se*, sondern vielmehr auf der Drohung mit weiterer Gewalt und dem so erzielten Einschüchterungseffekt bei den übrigen und bislang verschont gebliebenen Mitgliedern der Zielgruppe: „*The threat of a terrorist attack is itself terrorism*“ (Pillar 2001: 14).

Das Erzielen psychologischer Wirkungen bei einer Bevölkerung, bestimmten Bevölkerungsgruppen oder Einzelpersonen ist also konstitutiv für die terroristische Operationslogik. Damit aber eine Zielgruppe eine solche Bedrohungslage wahrnimmt und auch fortgesetzt als solche empfindet, müssen terroristische Kampagnen überhaupt als solche erkennbar sein, anders ausgedrückt: Sie müssen öffentlich stattfinden. Indem sich Terrorismus gegen eine bestehende politische Ordnung wendet, sind alle Elemente dieser Ordnung durch Anwendung von oder Drohung mit terroristischer Gewalt gleichermaßen und fundamental betroffen. Ferner stellt Terrorismus als Form des gewalttätigen Aufbegehrens gegen die staatliche Ordnung das in modernen Gesellschaften durch den Staat beanspruchte Gewaltmonopol infrage. Insofern wirkt er in den politischen Raum hinein und besitzt damit eine öffentliche Komponente (Waldmann 1998: 10). Um die angesprochenen psychologischen Wirkungen entfalten zu können, muss der Öffentlichkeitseffekt terroristischer Gewalt maximal sein. Die terroristische Operationslogik nimmt (wohl richtig) an, dass der Grad an erzeugter Öffentlichkeit in direktem Verhältnis zum Ausmaß des durch den Anschlag bewirkten

Schocks steht. Die Maximierung der Schockwirkung wird demnach umso besser realisiert, wie moralische und rechtliche Grenzen übertreten werden können (Hoffman 2001: 10f.). Aus diesem Grunde zeichnen sich terroristische Aktionen häufig durch Willkür und besondere Brutalität aus. Hier wird deutlich, dass das terroristische Kalkül neben psychischen und physischen Effekten auch eine Kommunikationswirkung enthält, die sich über das in terroristischen Taten enthaltene Signalpotential äußert:

„Dem Terroristen geht es nicht um den eigentlichen Zerstörungseffekt seiner Aktionen. Diese sind nur ein Mittel, eine Art Signal, um einer Vielzahl von Menschen etwas mitzuteilen. Terrorismus, das gilt es festzuhalten, ist primär eine Kommunikationsstrategie.“ (Waldmann 1998: 13)

Die durch den „*offensiven Normbruch*“ (Waldmann 1998: 33) eines Terroranschlags transportierte Botschaft hat zwei Adressaten. Sie lautet in den meisten Fällen: „Dieses Schicksal könnte jeder erleiden, der unseren Plänen im Wege steht“, oder „Wir sind da, wir wollen gehört werden, uns zu ignorieren wird teuer“ (Waldmann 1998: 12; Kuhlmann/Agüera 2002: 44). Diese Botschaft wird über das Vehikel schockierender und willkürlich scheinender Gewaltanwendung unterschiedlichen Empfängern zugeleitet, wo sie jeweils unterschiedliche Wirkung entfaltet. Einerseits wird der Zielgruppe die Botschaft vermittelt, der Staat könne nicht mehr für ihre Sicherheit garantieren, wodurch Unsicherheit und Furcht ausgelöst wird. Andererseits sind terroristische Gruppierungen wie bereits dargelegt in der Regel schwache Akteure, die auf externe Unterstützung angewiesen sind. Insbesondere in der Frage der Nachwuchsrekrutierung ist der Erwerb von Sympathien und Solidarität in bestimmten Teilen der Öffentlichkeit für Terroristengruppen unabdingbar:

„Ihre Anschläge sind deshalb für einen Teil der Bevölkerung als Hoffnungszeichen gedacht, sie sollen zumindest Schadenfreude, eventuell auch die Bereitschaft auslösen, die Gewaltaktivisten in ihrem Kampf zu unterstützen.“ (Waldmann 1998: 13)

Die Funktionsweise dieser Strategie kann am Beispiel des palästinensischen Terrorismus der 1960er und 1970er Jahre veranschaulicht werden: Mit einigen wenigen spektakulären Aktionen gelang es der „Volksfront zur Befreiung Palästinas“ (Popular Front for the Liberation of Palestine, PFLP), einen längst vergessenen Konflikt in den Fokus der internationalen Politik und der Öffentlichkeit zu rücken. Mit mehreren

Flugzeugentführungen und durch den Anschlag auf die Olympischen Spiele 1972 in München durch die Gruppe „Schwarzer September“, wurde die *palästinensische Frage* in kurzer Zeit weltweit bekannt. In diesem Zusammenhang offenbart sich ein weiteres definitorisches Kriterium: Terroristische Gewalt wird im unterstellten Interesse eines selbst unbeteiligten Dritten gegen einen Gegner ausgeübt und als politische Botschaft an Freund und Feind gleichermaßen übermittelt. Dieser angeblich interessierte Dritte kann nach der terroristischen *ratio* aus verschiedenen Gründen nicht selbst aktiv werden.<sup>7</sup> Bei ihm kann es sich – etwa im Kontext antikolonialer Befreiungsbewegungen – um die eigene Nation oder aber um unterdrückte ethnische Gruppen oder soziale Klassen im In- oder Ausland handeln. Terroristische Gewalt ist mithin stets „*vormundschaftliche Gewalt*“ (Münkler 1992: 166).

Die Mobilisierung von Sympathisanten wird allerdings nicht durch terroristische Handlungen selbst, sondern vielmehr durch die Gegenreaktion des Adressaten bewirkt, der seinerseits zu einer Überreaktion verleitet werden soll (Waldmann 1998: 32ff; Schneckener 2002: 11). Im Mittelpunkt des terroristischen Interesses steht dabei eine möglichst brutale und unverhältnismäßige Antwort, die den vermeintlich Angegriffenen als eigentlichen Aggressor entlarven soll.

„Terroristen setzen insofern auf eine Aktion-Reaktion-Spirale, bei der sie von der Rolle des Angreifers in die des Angegriffenen wechseln können.“ (Schneckener 2002: 11)

Dieser Rollenwechsel vollzieht sich sowohl vor dem „angeblich interessierten Dritten“ als auch vor der Zielgruppe und kann für ein politisches System durchaus zum Dilemma werden. Reagiert es nicht, setzt es sich dem Vorwurf der Handlungsschwäche aus und zeigt so offen das vermeintliche Unvermögen, die Sicherheit seiner Mitglieder zu garantieren. Andererseits wird es schnell in den Verdacht geraten, unverhältnismäßige Härte anzuwenden. Sind liberale Demokratien betroffen, so dürfte sich dieser Vorwurf angesichts des hohen Stellwerts verfassungsrechtlich garantierter Freiheitsrechte umso schneller einstellen, da Eingriffe in solche Materie ein wichtiges Mittel im Instrumentarium der modernen Terrorismusbekämpfung darstellen (Wilkinson 2005:

---

<sup>7</sup> So erklärte der führende Theoretiker des indischen Terrorismus der 1920er Jahre, Bhagat Singh, recht unverblümt, die Arbeiter und Bauern seien noch „*passiv, dumm und ohne Stimme*“, weswegen eine idealistische Avantgarde für sie aktiv werden müsse (zit. n. Münkler 1992: 166).



12). Terrorismus ist also eine indirekte Strategie, deren Erfolg in erster Linie von der Reaktion anderer abhängt: Gezielt und gewaltsam brüskiert, desavouiert sich der Gegner in seiner Reaktion. Dies lässt Terrorismus vor allem auch als Provokationsstrategie erscheinen (Waldmann 1998: 32; Paris 1989). Eine solche, primär auf Kommunikation beruhende Vorgehensweise ist recht voraussetzungsvoll, denn um sie erfolgreich zum Einsatz zu bringen, muss Kommunikation überhaupt erfolgen, bzw. möglich sein. Während diese Funktion traditionell dem Bekennerschreiben zukam (Kuhlmann/Agüera 2002: 44), treten besonders im Laufe der letzten 30 Jahre die Medien als Publizitätsverstärker in Erscheinung. Zur flächendeckenden Verbreitung von Informationen über ihre Aktivitäten bedienen sich Terroristen zunehmend moderner Kommunikationsmittel. Die Nutzbarmachung der modernen Massenmedien für ihre Zwecke spielt im Kalkül von Terroristen eine entscheidende Rolle. „*Terrorism is theater*“ lautet das berühmte Diktum von Brian Jenkins, der in einer grundlegenden Arbeit darlegen konnte, dass in der Planungsphase eines Anschlags oftmals der zu erwartende Medienzuspruch eine zentrale taktische Größe darstellt (Jenkins 1975: 16). Ohne mediale Berichterstattung bleibt die Wahrnehmung terroristischer Gewalt auf die unmittelbar betroffenen Opfer verengt und erreicht nicht das reale oder eingebildete Publikum. Bei der Frage nach der Rolle der Medien bleibt jedoch zu berücksichtigen, dass die Berichterstattung als Vehikel dazu dient, einem großen Publikum weiter gefasste politische Anliegen zu kommunizieren. Sie ist nicht das eigentliche Ziel terroristischer Kampagnen (Nacos 2003: 23).

Terroristische Gewalt richtet sich schließlich bewusst gegen Zivilisten, also gegen Personen oder Personengruppen, die sich ihrerseits nicht mit Gewalt wehren können. Das bedeutet gleichwohl nicht, dass nicht auch Mitglieder von Sicherheitsorganen zum Ziel terroristischer Handlungen werden oder dass sich einzelne Anschläge nicht konkret gegen solche Personengruppen richten können. In der terroristischen Logik ist neben den Sicherheitsorganen aber vor allem auch die „gegnerische“ Zivilbevölkerung an der Aufrechterhaltung des politischen, ökonomischen und sozialen *status quo* beteiligt, und zwar insofern, als dass sie durch die Bereitschaft, an den Staat Steuern und Abgaben zu entrichten, dessen Fortbestand begünstigt. Schamil Bassajew erklärte alle Russen zu legitimen Anschlagszielen, da „*sie Steuern bezahlen. Sie stehen mit Worten und Taten dahinter. Sie sind alle verantwortlich*“ (zit. n. Richardson 2007: 30). Bin Laden argumentierte im Hinblick auf

die Auseinandersetzung mit den USA ähnlich: „*Er [der Amerikaner] ist unser Feind. Ob er direkt gegen uns kämpft oder bloß seine Steuern bezahlt*“ (ebd.). Die Bevorzugung ziviler Ziele folgt jedoch hauptsächlich weniger romantischen als taktischen Erwägungen. Erklärt ein terroristischer Akteur lediglich etwa die Streitkräfte oder andere, abgegrenzte Personengruppen zu seinen Zielen, so wird sich ein Klima der Verunsicherung – wenn überhaupt – nur in diesen Kreisen einstellen. Der zur Schwächung politischer Systeme notwendige universale Angsteffekt ist jedoch umso besser verwirklicht, je eher eine Eingrenzung der Feindkategorie fehlt und sich tatsächlich niemand sicher fühlen kann. Ferner sind Publizitätseffekt und mediale Attraktivität möglicherweise höher, da die Anwendung von Gewalt gegen Zivilisten als besonders verwerflich betrachtet und damit der offensive Normbruch eines Terroranschlags deutlicher zum Tragen kommt.<sup>8</sup>

Das hier skizzierte terroristische Kalkül besitzt jedoch auch eine Reihe strategischer „Sackgassen“. Diese sind außerordentlich variantenreich, weshalb hier nur auf zwei besonders augenscheinliche Fälle eingegangen werden soll. Zum einen ist auf die ambivalente Rolle der Medien hinzuweisen. Nach Hoffman besteht zwischen Terrorismus und Medien grundsätzlich eine symbiotische, innere Beziehung, in der beide Parteien die Interessen des anderen fördern und ihn gleichzeitig für ihre Zwecke ausbeuten (Hoffman 1998: 142). Zwar wird die Existenz einer solchen Verbindung heute im Grundsatz nicht mehr bestritten. Unklarheit besteht jedoch über die Frage, inwieweit diese Form der Arbeitsteilung öffentliche Meinung und Regierungshandeln tatsächlich in einer für Terrorgruppen förderlichen Art und Weise beeinflusst. Wenn man Margret Thatchers berühmter Metapher von der Medienberichterstattung als dem für Terroristen lebenswichtigen Sauerstoff zustimmt, so ergibt sich rasch die in ihrer Einfachheit bestechende Schlussfolgerung, wonach der Terrorismus durch seine konsequente Zurückdrängung aus den Medien „erstickt“ werden könne.<sup>9</sup> Diese

---

<sup>8</sup> Diesem taktischen „Willkürgebot“ steht aus der Perspektive terroristischer Täter allerdings das Erfordernis entgegen, fahrlässig herbeigeführte Schäden an Mitgliedern der Gruppe des „angeblich interessierten Dritten“ zu vermeiden, um bestehende Sympathien und zukünftige Unterstützung nicht zu beeinträchtigen.

<sup>9</sup> Die in diesem Zusammenhang wohl weitest reichende legislative Maßnahme ergriff Großbritannien in den Jahren 1988-1994. Während dieser Zeit war es Rundfunk und Fernsehen untersagt, Interviews mit Terroristen oder deren Sympathisanten zu senden. Dieses Verbot konnte allerdings vielfach umgangen

Argumentation übersieht, dass Berichterstattung über terroristische Akte unbeschadet aller medialer „Sensationsgier“ selten positiv ist (Hoffman 1998: 143). Laqueur hatte bereits 1987 vermutet, dass die mediale Verwertung terroristischer Gewaltakte wohl nicht dazu geeignet sei, ein günstigeres öffentliches Klima für Terroristen zu schaffen (Laqueur 1987: 127). Ein empirischer Beleg für diese These konnte später durch eine RAND-Studie erbracht werden, in deren Rahmen durch die Befragung eines national repräsentativen Querschnitts der Bevölkerung der USA festgestellt werden sollte, wie die öffentliche Meinung durch terroristische Gewalthandlungen beeinflusst wird. Die Untersuchung ergab, dass trotz anhaltender Berichterstattung über ihre Aktivitäten die öffentliche Zustimmung für Terroristen effektiv Null betrug (Downes-LeGuin/Hoffman 1993: 14f.). Medienberichterstattung ist also für Terroristen ein zweischneidiges Schwert: Während sie zwar jene Publizität sichert, die stets von ihnen gesucht wird, so geschieht dies jedoch regelmäßig nicht in einer für sie nützlichen Weise.<sup>10</sup> Eine Berichterstattung, die tendenziell das Ausmaß der eingesetzten Gewalt und die Anzahl der Todesopfer stärker betont, als das zugrunde liegende Motiv, vermag es kaum, Sympathien für die Urheber solcher Gewalttaten und deren Anliegen zu erzeugen. Insoweit ist die terroristische Lebenswelt komplex: Das Kalkül, durch maximale Schockwirkung maximale Medienresonanz zu erzeugen ist wenig sachdienlich, wenn die Berichterstattung dazu führt, dass praktisch jeder Rezipient den terroristischen Gewaltexzess zwar wahrnimmt, ihn aber als unmenschlich verurteilt und ablehnt.

Ein zweiter, direkt aus der terroristischen Lebenswelt und ihren sozioökonomischen Bedingungen ableitbarer Problemkomplex ergibt sich aus dem Umstand, dass Terroristen i. d. R. eine Reihe von kriminellen Aktivitäten entfalten müssen, um die für ihren logistischen und materiellen Aufwand erforderlichen finanziellen Mittel aufzubringen (Münkler 1992: 147). Typischerweise gehören Raub und raubähnliche Delikte sowie die Beteiligung am Waffen-, Menschen- oder

---

werden, etwa durch den Einsatz von Schauspielern, die von der IRA verfasste Texte verlesen. Siehe weiterführend Kingston 1995.

<sup>10</sup> Im Hinblick auf den in Kapitel 2 thematisierten sog. „New Terrorism“ islamistischer Prägung muss dieses Argument eingeschränkt werden. Dies gilt insbesondere für den mit 80 Millionen Empfängern größten arabischen Fernsehsender al-Dschasira, der sich seit dem 11. September 2001 dem Vorwurf der Radikalisierung von Muslimen durch einseitige, USA- und israelfeindliche Berichterstattung ausgesetzt sieht.

Drogenhandel zum Repertoire terroristischer Mittelbeschaffung. Terroristische Gruppierungen weisen aus diesem Grunde häufig enge Verbindungen zur Organisierten Kriminalität (OK) auf, ohne sich dabei jedoch als kriminell zu begreifen (Schneckener 2002: 11). Terroristische Finanzierungsstrategien, die kriminelle Aktivitäten erfordern, besitzen allerdings für Terroristen zwei negative Rückkoppelungswirkungen. Zum einen ist der Terrorist für die Begehung von Straftaten dazu gezwungen, seine Deckung zu verlassen, wodurch er einem erhöhten Ermittlungsrisiko ausgesetzt ist. Ferner wird die gewünschte Mobilisierung von Sympathisanten in dem Maße beeinträchtigt, in welchem die illegalen Aktivitäten das eigentliche politische Anliegen einer Gruppe überlagern. Mithin besteht die Gefahr, dass eine ursprünglich terroristische Kampagne mit einem mehr oder minder klar identifizierbaren politischen Ziel aufgrund der aufgezeigten Sachzwänge sukzessive den Charakter gewöhnlicher Gewaltkriminalität annimmt und damit in zunehmendem Maße der Anspruch, gegenüber dem „angeblich interessierten Dritten“ das moralisch Richtige zu tun, verspielt wird. Diese Tendenz zur unmittelbaren Entlegitimierung führt in ähnlicher Weise wie die Ambivalenz in der Beziehung zwischen Terrorismus und Massenmedien in eine strategische Sackgasse.

### **1.1.3 Inhaltliche Abgrenzung**

Als Methode politischer Gewalt ist Terrorismus grundsätzlich ideologisch neutral (Dannreuther 2007: 167). Phänomenologisch weist er z. T. allerdings starke Ähnlichkeiten mit anderen Formen politischer Gewalt auf. Erheblich ist die Konfusion vor allem in der Frage, inwiefern sich Terroristen von Guerillas unterscheiden, die ebenfalls die Veränderung politischer Realitäten durch den Einsatz von Gewalt anstreben. Ferner steht die Frage nach der Unterscheidung von Terroristen, Kriminellen und politischen Extremisten im Raum, da durch ihr Handeln aus strafrechtlicher Sicht i. d. R. ähnliche oder gleiche Tatbestände verwirklicht sind. Die Einordnung des Begriffs „Staatsterrorismus“ macht ebenfalls Probleme, da nicht eindeutig ist, ob er staatliche Förderung von im Ausland operierenden Terroristen oder aber den Einsatz terroristischer Taktiken durch staatliche Organe meint. Stimmt man dem konfliktanalytischen Allgemeinplatz zu, wonach für das Verständnis politischer Gewaltanwendung vor allem deren inhaltlicher Zusammenhang bedeutsam ist (etwa

Wilkinson 2005: 12), so erfordert die Abgrenzung der genannten Typen einen genaueren Blick auf das Merkmal der Gewalt und den Kontext ihrer Anwendung .

Terroristische Gewalt ist politisch motiviert. Daraus ergibt sich bereits die Unterscheidung zwischen Terroristen und politischen Extremisten, die zur Durchsetzung ihrer Überzeugungen i. d. R. keine Gewalt anwenden. Ferner grenzt das Erfordernis einer politischen Motivlage Terrorismus gegen kriminelle Gewalt ab, welcher gewöhnlich monetäre Kalküle oder persönliche Rachemotive zugrunde liegen. Terroristen haben dagegen „Makroabsichten“: Ihr Handeln ist stets vom dem Bemühen beseelt, eine höhere Ordnung zu ändern oder das ihr zugrunde liegende Prinzip zu stören. Sie beanspruchen allesamt, einem höheren Gut zu dienen, während gewalttätige Kriminelle eher auf der Ebene persönlicher Bereicherung oder persönlicher Beziehungen agieren:

„Der Terrorist ist prinzipiell ein Altruist: Er glaubt, einer „guten“ Sache zu dienen, die darauf ausgerichtet ist, ein wertvolles Gut zu erlangen für eine größere Wählerschaft – real oder eingebildet –, die der Terrorist und seine Organisation angeblich repräsentiere.“  
(Hoffman 2001: 55)

Es muss in diesem Zusammenhang jedoch darauf hingewiesen werden, dass kriminelles Handeln i. S. d. Verstoßes gegen Strafgesetze Bestandteil der Lebenswelt von Terroristen ist. Dabei unterfällt nicht nur der konkrete Gewalteinsatz eines Anschlags dem Strafrecht. Auch im Hinblick auf die zur Erbringung des Finanzbedarfs einer terroristischen Gruppierung verfolgten Strategien sind häufig strafrechtliche Tatbestände erfüllt. Das in diesem Zusammenhang klassische Beispiel ist die durch die deutsche Rote Armee Fraktion (RAF) verfolgte Beschaffungslogik, nach der zur Deckung des kurz- und mittelfristigen Finanzbedarfs für Waffen, Fahrzeuge und gefälschte Dokumente sog. „Enteignungsaktionen“ durchgeführt werden konnten. Übersetzt in weniger romantisierendes Vokabular war räuberische Erpressung bzw. Raub – häufig in Form von Banküberfällen – die bevorzugte Finanzierungsstrategie der Gruppe. Abseits der konkreten Rechtsverletzung finden sich Bezüge zur Kriminalität auch in Form von Kooperationsbeziehungen zwischen terroristischen Gruppierungen

und Gruppen der OK<sup>11</sup> (Dishman 2005; Glaeßner/Lorenz 2005; Clutterbuck 2004). Insbesondere diese letzte Kategorie ist häufig nicht mit der erforderlichen Konsequenz vom Terrorismus abgegrenzt worden.<sup>12</sup> Bei OK handelt es sich um arbeitsteilig vorgehende kriminelle Netzwerke (also nicht um Organisationen im engeren Sinne), die von Gewinn- und Machtstreben bestimmt planmäßig Straftaten begehen (Schweer 2006: 209). Diese Netzwerke besitzen keine ausgeprägten hierarchischen Strukturen. Gleichwohl existieren daneben durchaus auch straff und international organisierte kriminelle Organisationen. Während bei kriminellen Netzwerken ökonomisches Gewinnstreben dominiert, besitzen kriminelle Organisationen auch eine soziale Komponente, etwa durch die Förderung des Zusammengehörigkeitsgefühls bei ihren Mitgliedern und die Verleihung milieuinternen Status'. Ferner nehmen diese Gruppierungen auch Funktionen wahr, die dem Fundus klassischer Staatsaufgaben entlehnt sind, etwa bei der Lösung von Konflikten oder im Bereich von Schutzgarantien. Beide Formen eint jedoch das fehlende Interesse an einer Destabilisierung des politischen Systems. Während Terroristen ebendies bezwecken und kriminelle Aktivitäten in den Dienst ihrer politischen Zielsetzungen stellen, ist für Gruppierungen der OK ein funktionierender Staat einschließlich eines funktionierenden Rechtssystems mit entsprechenden Sanktionsinstrumenten Grundvoraussetzung für ihr Handeln und zwar insofern, als die Existenz durchsetzbarer Verbote Vorbedingung für das Bestehen illegaler Märkte ist. Trotz dieses Merkmals fällt eine eindeutige Trennung von OK und Terrorismus in der Praxis oft schwer; etwa am Beispiel Afghanistans, das als weltweit führender Produzent von Rohopium enge Verbindungsstrukturen zwischen Wirtschaft, Politik, OK und Terrorismus aufweist. Daneben zwingen OK und Terrorismus den Staat in eine ähnliche Abwehrhaltung, weil Sicherheitsmaßnahmen gegen Terrorismus und OK gleichermaßen in den Bestand bürgerlicher Freiheitsrechte

---

<sup>11</sup> Der Begriff der OK ist nicht unumstritten. Der sog. „Weiße-Kragen-Kriminelle“ (Schweer 2006: 210) in der organisierten Wirtschaftskriminalität kann dem Zugriff der Ermittlungsbehörden aufgrund politischer Patronage entzogen sein, während in anderen Fällen lediglich infolge kultureller oder sprachlicher Barrieren die polizeiliche Ermittlungsarbeit erschwert ist. Kinzig spricht deswegen statt von „organisierter Kriminalität“ von „schwer ermittelbarer Kriminalität“ (Kinzig 2004: 779).

<sup>12</sup> Vgl. etwa den Geltungsbereich des § 129a StGB. Die Vorschrift richtet sich gegen kriminelle Organisationen mit schwerkrimineller Zwecksetzung. Die Überschrift des Gesetzes ist allerdings irreführend, da sie nur auf politisch motivierte Vereinigungen verweist. Nach wohl h. M. gilt § 129a StGB aber „grundsätzlich gleichermaßen für Organisationen der allgemeinen, erwerbsorientierten Kriminalität“ (Tröndle/Fischer 2004: 883, Rn. 2).

eingreifen. Grundsätzlich bleibt jedoch festzuhalten, dass ein Gewalttäter ohne ein Anliegen jenseits persönlicher Bereicherung oder persönlicher Rache keine Terrorist ist. Ein Terrorist ist vielmehr ein „*gewalttätiger Intellektueller, der bereit ist, Gewalt zur Erreichung seiner Ziele einzusetzen*“ (Hoffman 2001: 55).

Die Anwendung von Gewalt zur Erreichung politischer Zielsetzungen ist allerdings kein ausschließliches Spezifikum terroristischen Handelns. Auch andere, dem Terrorismus verwandte Strategien politischer Veränderung bedienen sich der Gewalt gegen Personen oder Sachen, bzw. der Androhung derselben. So erzielten etwa Guerillabewegungen Erfolge gegen Fremdherrschaft, bzw. als repressiv erkannte Staatsgewalt zuvörderst durch den Einsatz von Gewalt (Krippendorff 1985: 157-161; Münkler 1992: 142-163). Hier kann eine Unterscheidung anhand des politischen Gewaltmerkmals alleine nicht hinreichen. Besser gelingt sie anhand des jeweiligen taktischen Zusammenhangs. Wie dargelegt, sind terroristische Gewaltakte vor allem gegen Zivilisten gerichtet.<sup>13</sup> Allerdings sind immer wieder auch Angehörige der Streitkräfte und anderer Sicherheitsorgane Ziele terroristischer Gewalt gewesen.<sup>14</sup> Es ist argumentiert worden, dass dieser Umstand zur Abgrenzung des Terrorismus von der Guerillakriegführung dienlich sei, da letztere i. d. R. die Trennlinie zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten respektiere (etwa bei Richardson 2007: 30). Gerhard Kümmel hat

---

<sup>13</sup> Nach der Terrorismusdefinition des US State Department handelt es sich bei Terrorismus um planvolles und gewaltsames Vorgehen gegen Nichtkombattanten, wobei unter dieser Kategorie neben Zivilpersonen auch Angehörige der Streitkräfte subsumiert werden, die zum Zeitpunkt eines Anschlags unbewaffnet sind oder nicht Dienst tun. Diese Differenzierung ist aus völkerrechtlicher Sicht fragwürdig. Kombattant ist, wer sich unmittelbar an Feindseligkeiten beteiligt, d. h. am Einsatz einer Waffe oder eines Waffensystems in unverzichtbarer Funktion teilnehmen darf (Art. 3 LKO; Art. 43 II ZP I). Damit sind die Mitglieder der Streitkräfte eines Staates oder einer anderen als Völkerrechtssubjekt anerkannten Konfliktpartei i. d. R. Kombattanten. Sie sind befugt, im Rahmen des Völkerrechts bewaffnete Schädigungshandlungen vorzunehmen. Eine Ausnahme bildet das Sanitäts- und Seelsorgepersonal. Die übrigen Angehörigen der Streitkräfte werden als Nichtkombattanten bezeichnet. Nach wohl h. M. hängt die Verleihung des Kombattantenstatus allein von der Befugnis ab, sich an Feindseligkeiten mit der Waffe zu beteiligen, ohne dass es dabei auf vorübergehende Waffenlosigkeit etwa aufgrund von Dienstunterbrechungen ankäme. Vom Vorbehalt für Sanität und Seelsorge abgesehen, ist ein Angehöriger der Streitkräfte nur ausnahmsweise Nichtkombattant: „*Das Streitkräftemitglied ist geborener Kombattant; um Nichtkombattant zu sein, muss das Streitkräftemitglied durch internen konstitutiven Rechtsakt so gekennzeichnet werden*“ (Ipsen 1994: 58).

<sup>14</sup> So galten die Aktionen der IRA innerhalb Nordirlands praktisch ausschließlich den britischen Besatzungsstreitkräften, während Anschläge außerhalb Nordirlands auf britische Zivilisten gezielt waren. Siehe zur Situation der britischen Streitkräfte im Nordirlandkonflikt Spicer 1999.

überzeugend erörtert, dass der Guerillero als halb-regulärer Kämpfer damit eher in der Nähe des klassischen Soldaten steht, als der „*vollends irreguläre*“ Kämpfertyp des Terroristen (Kümmel 2003: 39f.). In der Diktion Ekkehard Krippendorffs handelt es sich bei Guerillakampagnen in der Tat um Formen revolutionärer und unkonventionell geführter Kleinkriege:<sup>15</sup>

„Sie [die Guerilla] ist ‚Volkskrieg‘ vor allem insofern, als sie sich in Strategie und Taktik gleichermaßen der traditionellen Logik militärischer Kriegführung – organisierte Masse gegen organisierte Masse – entzieht und mit dem Unterlaufen der kriegesischen ‚Spielregeln‘ auch tendenziell die militärisch-staatliche Organisation selbst in Frage stellt.“ (Krippendorff 1985: 318f.)

Terroristische Gewalt dagegen besitzt häufig einen hohen Symbolwert und verfolgt aufgrund personeller und materieller Beschränkungen nicht die physische Zerstörung des Feindes bis hin zu seiner militärischen Niederlage. Ein terroristischer Akt soll vielmehr die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit erregen, Sympathien auf Seiten des „angeblich interessierten Dritten“ erzeugen und aktive Unterstützer aus dessen Sphäre abziehen. Das Ziel revolutionärer Veränderung politischer Realitäten wird hierbei indirekt, gleichsam „von unten“ her verfolgt. Guerillaorganisationen treten dem Gegner zwar ebenfalls nicht in direkter Konfrontation entgegen, da auch sie den regulären staatlichen Streitkräften in aller Regel unterlegen sind. Während sich aber der taktische Fundus von Terroristen auf die „Propaganda der Tat“ durch den einzelnen, überraschenden Anschlag beschränkt, greifen Guerillaverbände auf Taktiken regulärer Streitkräfte zurück und setzen dabei – sofern sie zur Verfügung stehen – auch mittlere und schwere Waffen gegen Streitkräfte des Gegners mit dem Ziel ein, diesen entscheidend militärisch zu schwächen. Einer Auseinandersetzung regulärer Streitkräfte zweier souveräner Staaten nicht unähnlich, sollen politische Veränderungen nicht durch

---

<sup>15</sup> Abzugrenzen wäre vom Guerillero hier noch der Partisan (von ital. *partigiano*: „Parteigänger“), den vor allem eine instrumentelle Abhängigkeit von einer übergeordneten politisch-strategischen Machtstruktur kennzeichnet, in deren Auftrag er im Rücken des Gegners kommandoartig agiert. Dagegen ist der Guerillakämpfer „an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Er kämpft für sich und seine Sache, bzw. gegen einen Gegner, der ihm nicht per politische Entscheidung einer in ‚weltpolitischen Zusammenhängen‘ kalkulierenden Führung vorgeschrieben wurde“ (Krippendorff 1985: 157).



mit Gewalt erzwungenes „Umdenken“, sondern durch das Erlangen eines militärischen Vorteils durch den planmäßigen Einsatz militärischer Mittel bewirkt werden.<sup>16</sup>

Die von strategischen Vordenkern wie Mao Tse Tung, T. E. Lawrence oder Che Guevara entwickelten Guerilladoktrinen sind einander insoweit sehr ähnlich: Zunächst beschränkt sich eine Guerillakampagne in der Hauptsache auf Handstreichoperationen gegen die Logistik des Feindes. Nach dessen Lähmung durch Sabotage der Nachschubwege können sodann – durch die lokale Bevölkerung in Belangen der Aufklärung unterstützt – kontinuierlich Geländegewinne erzielt werden. Dabei erweitert sich die Guerillagruppe bis zum vielfach gegliederten Verband, der nach den Grundsätzen konventioneller Streitkräfte geführt wird. Damit ist ein Prozess beiderseitiger Annäherung angestoßen, in dessen Verlauf sich reguläre Streitkräfte in taktischer Hinsicht auf die Erfordernisse der konterrevolutionären Kriegführung einstellen und Guerillakräfte sich zunehmend allgemeinmilitärischer Taktiken bedienen. Die Auseinandersetzung gewinnt so die Züge eines konventionellen Kriegs, an dessen Frontlinie irreguläre Kräfte mit dem staatlichen Gegner militärische Kampfhandlungen austragen. Protagonisten des Guerillakriegs hängen der Vorstellung an, dass sich im Verlauf dieser Kampfhandlungen das strategische Gewicht zusehends zum Vorteil der Guerilla verschiebt, die nun immer mehr Waffen bis hin zu Großsystemen erbeutet und einsetzt. Sie muss nun starkem Feind nicht mehr ausweichen, sondern zwingt ihm ihrerseits durch massierte Angriffe das Gesetz des Handelns auf. Mit der Gefahr seiner völligen Vernichtung konfrontiert, kapituliert der Feind schließlich.

---

<sup>16</sup> Probleme ergeben sich im Zusammenhang mit der vor allem für die fragile Sicherheitslage im Irak benutzten Kategorie des „Aufstandskriegs“ („insurgency“). Inhaltlich lässt sich dieser Begriff nur schlecht fixieren; er meint jedenfalls ein absichtliches, gewaltsames Aufbegehren der Zivilbevölkerung gegen einen staatlichen Souverän. Diesem Aufbegehren fehlt jedoch das Merkmal der Organisiertheit, weswegen es weder mit „Revolution“ gleichzusetzen ist, noch unter der Kategorie „Guerilla“ subsumiert werden kann. Die Abgrenzung zum Terrorismus fällt schwerer, da im Rahmen solcher Aufstandskriege i. d. R. terroristische Taktiken (Anschlag mit Sprengstoff und/oder Schusswaffe, Entführung und Geiselnahme) Anwendung finden. Es kann allenfalls angeführt werden, dass Aufstandskriege nicht von einer nach außen abgegrenzten „Avantgarde“ geführt werden, sondern sich besonders durch eine breite Teilnahme der Zivilbevölkerung an Gewalthandlungen auszeichnen. Gleichwohl können Terrororganisationen – verdeckt oder offen – an Aufstandskriegen teilnehmen, falls eine hinreichende Übereinstimmung mit deren Zielsetzungen vorliegt. Daneben scheint ein direktes Anweisungsverhältnis zwischen Führung und Ausführenden zu fehlen. Zwar existiert durchaus eine die Ziele einer solchen Kampagne rechtfertigende, meist charismatische Führung. Jedoch scheint diese nicht zu spezifischen Anschlägen instruktiv anzuleiten. Gewalthandlungen erfolgen vielmehr zufällig infolge einer allgemeinen Aufforderung zum bewaffneten Widerstand und sind nicht an vorgegebene Spezifikationen gebunden.

Bleiben einer Guerillakampagne allerdings bestimmte kritische Voraussetzungen versagt – etwa eine ausreichend tiefe und geschlossene Landbasis sowie die Fähigkeit, Einzelaktionen in einen zeitlichen und operativen Zusammenhang zu bringen – so splittet sie auf und verkommt zu einer losen Folge isolierter Einzelhandlungen, denen es an strategischer und damit letztlich an politischer Wirksamkeit fehlt. Während also Terroristen durch vereinzelte, schockierende Gewalt einer realen oder eingebildeten Gruppe von Interessierten ihre Agenda kommunizieren und sich evtl. zum Verhandlungspartner stilisieren wollen, sind Guerillas wie Streitkräfte daran interessiert, Räume zu gewinnen und zu halten. Ihre politisch-militärischen Zielsetzungen sollen durch Gewaltanwendung unmittelbar erreicht werden. Die Funktion des Gewalteinsatzes ist damit nicht symbolischer sondern primär physischer Natur. Franz Wördemann hat diesen wesentlichen Unterschied beider Formen politischer Gewalt auf eine simple Formel gebracht, nach der Terroristen das Denken und Guerillas den Raum besetzen wollen (Wördemann 1977: 59).

Der Begriff des „Staatsterrorismus“ wird vor allem in zwei Funktionen benutzt. Er bezeichnet staatlich finanzierten Terrorismus im Ausland ebenso wie die Anwendung terroristischer Taktiken gegen die eigene Bevölkerung und besitzt mithin sowohl eine außen- als auch eine innenpolitische Dimension. Es existiert daneben noch eine weitere Bedeutungsebene, auf der ein Staat gegen einen anderen Staat Handlungen vornimmt, die moralisch jedenfalls Terrorismus gleichkommen, ohne dabei jedoch auf terroristische Gruppierung im In- oder Ausland zurückzugreifen.<sup>17</sup> Erwiesenermaßen haben Staaten wie Syrien, Iran, Libyen und Irak Terroristen im Ausland unterstützt, um gegnerische Regime zu destabilisieren. Dieses Phänomen des staatlichen „Sponsorings“ eröffnet auf der Seite des Urhebers den Beteiligten reizvolle Möglichkeiten: Für den beauftragenden Staat ist die Instrumentalisierung von Terrorgruppen ein kostengünstiges und relativ risikoarmes Instrument, um dem Gegner unerkannt zu schaden, ohne in eine offene militärische Auseinandersetzung mit ihm zu geraten.

---

<sup>17</sup> In Betracht kommen etwa die in der Hauptsache gegen die deutsche Zivilbevölkerung gerichteten Luftangriffe der Alliierten gegen Ende des Zweiten Weltkriegs sowie die Einsätze von Kernwaffen gegen die japanischen Großstädte Hiroshima und Nagasaki durch die USA im Jahre 1945. Ausschlaggebend war jeweils die Überlegung, durch die gezielte Vernichtung von Zivilisten die deutsche und japanische Regierung zur Aufgabe zu zwingen, mithin ein militärisches Ziel zu erreichen, vgl. Hoffman 1998: 33; Richardson 2007: 29; Dannreuther 2007: 168.

Solange der Zielstaat eine solche Verbindung nicht zweifelsfrei nachweisen kann, ist kein nennenswerter politischer Druck auf den mutmaßlichen Urheber zu erwarten. Staatliche Unterstützung hilft Terrorgruppen andererseits bei der Lösung ihrer kapazitätsbezogenen Probleme, da ihnen i. d. R. Zugang zum diplomatischen, militärischen und nachrichtendienstlichen Apparat eines Staates gewährt wird, was Planung und Ausführung von Anschlägen (etwa durch das Dispositif über Waffen und Sprengstoffe sowie die Möglichkeit zur Benutzung von Diplomatengepäck) wesentlich erleichtert. Daneben hält der Unterstützerstaat sichere Rückzugsräume sowie Ausbildungsmöglichkeiten für Terroristen vor. Schließlich bietet sich durch die monetäre Vergütung ihrer Aktivitäten für vormals mittellose Gruppierungen die Möglichkeit, zu gut situierten Organisationen heranzuwachsen. Für all dies ist nicht unbedingt eine inhaltliche Übereinstimmung in den Zielen der Terrorgruppe und den Zielen ihres Auftraggebers erforderlich.<sup>18</sup> Solche Arrangements ähneln eher einer Geschäftsbeziehung; dies insofern, als für die Erbringung einer vereinbarten Leistung ein vereinbartes Entgelt gezahlt wird:

“All the state-sponsored terrorist needed to be was willing to perform a service for a price, as an independent mercenary – a mere ‚hired gun‘.” (Hoffman 1998: 187)

Grundsätzlich ist das Verhältnis von staatlichen Sponsoren und Terrorgruppen jedoch ambivalent. Abgesehen von jenen Fällen, in denen eine Terrororganisation ihre Agenda zugunsten einer Tätigkeit, die eher dem Söldnertum vergleichbar ist, tatsächlich vollkommen fallen lässt, bemühen sich Terroristen generell um ein Maximum an Autonomie und scheuen die politischen Abhängigkeiten, die eine staatliche Unterstützung mit sich bringt. Sponsorstaaten sind dagegen an maximalem Einfluss auf Terrorgruppen interessiert, um sie für ihre politischen Ziele nutzen zu können. Eine Zusammenarbeit ist zwar prinzipiell möglich, gründet sich jedoch keineswegs auf ein gegenseitiges Vertrauensverhältnis. Dieser Umstand ist vor allem für die Frage nach der

---

<sup>18</sup> Ein prominentes Beispiel ist die palästinensische Organisation „Abu Nidal“ (ANO), die von Syrien, Irak und Libyen eingesetzt worden ist. Im Zuge dieser Aktivitäten hat sich die Gruppe von ihren ursprünglich revolutionären Zielsetzungen zunehmend entfernt und war zuletzt beinahe ausschließlich erwerbsorientiert tätig. Durch Investitionen in Immobilien und Aktien verfügte die ANO im Jahre 1988 bereit über ein geschätztes Vermögen in Höhe von ca. 400 Mio. US-Dollar, vgl. Hoffman 1998: 187; Council of Foreign Relations 2008.

Möglichkeit einer staatlichen Überlassung von Massenvernichtungswaffen (MVW) an Terroristen von Bedeutung. Das gilt besonders für Nordkorea, das erwiesenermaßen Plutonium hergestellt und sich lange den Kontrollen der IAEA verweigert hat. Im Schrifttum wird häufig darauf hingewiesen, dass in der Vergangenheit immer wieder die Möglichkeit zu einer solchen Unterstützung bestanden habe, es jedoch bislang nicht dazu gekommen sei (Kelle/Schaper 2001: 26; Schneckener 2003: 4ff.) Dies dürfte auf die veränderte Kosten-Nutzen-Abwägung zurückzuführen sein, die im Zusammenhang mit der Weitergabe von MVW zuungunsten des Sponsors ausfällt, da das Risiko der Aufdeckung den Nutzen der Weitergabe übersteigen dürfte. Aufgrund der Abwesenheit eines Vertrauensverhältnisses zwischen Sponsor und Terrorist könnte im konkreten Fall der Sponsor die Kontrolle über die zur Verfügung gestellten Waffen verlieren, da er eine Weitergabe an Dritte nicht mehr verhindern kann. Damit würde sich der Sponsor letztlich selbst gefährden. Daneben steht die Überlegung, dass auch Unfälle – etwa infolge unsachgemäßer Lagerung oder Handhabung – auf dem eigenen Territorium nicht ausgeschlossen werden können, wenn MVW durch Weitergabe an Private der staatlichen Obhut entzogen sind. Harald Müller hat argumentiert, dass jede Weitergabe von MVW an Terroristen durch einen Staat dessen eigenes Fortbestehen potentiell infrage stellt. Solange jedoch institutionelles Überleben unabdingbarer Zweck allen staatlichen Handelns sei, könne die Weitergabe von MVW an Terroristen als wenig wahrscheinlich gelten (Müller 2003a: 70; 2003b).

Insgesamt zeigt sich, dass auch im Falle einer staatlichen Moderation terroristischer Programme der Sponsor keinen Terrorismus an sich begeht, sondern sich diesen lediglich in Gestalt des bevorzugten *modus operandi* Dritter zur Erreichung seiner politischen Ziele nutzbar macht, bzw. erkauft. Der Begriff „Staatsterrorismus“ zur Bezeichnung des Sponsorings von Terrorgruppen ist insofern irreführend, als dem auftraggebenden Staat konkrete Akte nur mittelbar zugerechnet werden können. Aus analytischer Sicht empfiehlt es sich daher, Terrorismus als eine Vorgehensweise von substaatlichen Akteuren, nicht aber von Staaten aufzufassen.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ein Einwand Roland Dannreuthers gegen die Exklusion von Staaten als potentiellen Anwendern von Terrorismus soll hier nicht unterschlagen werden, wenn auch der Autor, anders als hier geschehen, nicht auf einer technischen Ebene, sondern eher aus der Sicht des sog. „Human Security“-Ansatzes argumentiert: „*Excluding states from being potential agents of terrorism also crucially misses out the complex but critical dynamic whereby states fighting terrorist groups often came to adopt similar*

Schwieriger fällt die Abgrenzung im Falle der unmittelbaren Anwendung terroristischer Mittel durch staatliche Organe gegen Personen oder Personengruppen im Inland, etwa mit dem Ziel, internen Dissens zu unterdrücken. Diese Vorgehensweise erfüllt durchaus Merkmale des Terrorismus, etwa jenes der symbolischen und willkürlichen Gewaltanwendung zur Erzeugung eines Angstklimas innerhalb einer Zielgruppe, beispielsweise durch Inhaftierung oder Liquidierung einzelner Mitglieder. Ein Blick auf den Kontext der Gewaltanwendung zeigt jedoch, dass es sich bei dieser nach innen gerichteten Variante des „Staatsterrorismus“ aber nicht um eine Strategie politischer Veränderung, sondern eher um eine Strategie zur Erhaltung des politischen *status quo* handelt. Damit ist ein zentrales Kriterium für die Qualifizierung einer Gewaltstrategie als Terrorismus nicht oder nicht vollständig erfüllt. Die Auffassung, wonach Terrorismus nur durch substaatliche Akteure angewandt wird, ist somit auch für die Frage nach unmittelbarem und äußerlich dem Terrorismus vergleichbarem Staatsgebaren vertretbar.

## **1.2 Motive und Durchführungsformen**

Terroristische Zielsetzungen sind zwar disparat, nicht aber hochgradig heterogen. Gleichwohl weisen sie häufig kontextgebundene Spezifika auf, die einer verallgemeinernden Kategorisierung jedenfalls im Wege stehen. Jede Analyse muss daher bei der Frage nach dem Zweck von Terrorismus nach seinen primären, d.h. langfristig-politischen und sekundären, d.h. kurzfristig-organisatorischen Zielen differenzieren. Diese Unterscheidung ist vor allem kritisch für die Frage, inwieweit eine terroristische Kampagne erfolgreich ist. Alan Dershowitz vertritt die Auffassung, dass Terrorismus grundsätzlich eine erfolgversprechende Strategie sei. Der Autor hat dazu argumentiert, der palästinensische Terrorismus habe mehr Aufmerksamkeit und Sympathien erzeugt, als andere, nicht-terroristische Sezessionsumtriebe, etwa die der Tibeter oder Armenier (Dershowitz 2002: 57-78). Das mag zutreffen, erlaubt aber keineswegs Rückschlüsse auf die Erfolgsaussichten terroristischer Kampagnen. Die Argumentation ignoriert, dass das Ziel des palästinensischen Terrorismus nicht in der

---

*methods to their opponents, leading to a vicious spiral of unconstrained violence and an embedding of a culture of terrorism”* (Dannreuther 2007: 168).

Erzeugung von Aufmerksamkeit und Sympathie, sondern in der Überwindung der israelischen Besatzung und der Gründung eines souveränen Staates Palästina liegt. Der Autor verwechselt insoweit den Weg mit dem Ziel und damit das terroristisch Sekundäre mit dem terroristisch Primären. In Analogie zu dieser Figur ist vorgebracht worden, die IRA habe mit der Beteiligung an der Regierung durch ihren politischen Arm ihr Ziel erreicht (Pape 2005b). Es ist unbestritten, dass der IRA-Terror der britischen Regierung eine Reihe politischer Zugeständnisse abgenötigt hat.<sup>20</sup> Es ist aber zu keinem Zeitpunkt das Ziel der IRA gewesen, an einer Regierung Nordirlands unter protestantischer Teilhabe mitzuwirken. Vielmehr bestand es darin, die britische Herrschaft über Nordirland zugunsten eines unabhängigen, vereinten Irlands zu beenden, was aber nicht erreicht wurde.

Alle Terrorgruppen haben kurzfristige, sekundäre sowie langfristige, primäre Zielsetzungen. Während sich die Sekundärziele häufig ähneln, unterscheiden sich die Primärziele bisweilen deutlich. Gemein ist ihnen lediglich der Umstand, dass ihre Durchsetzung eine beträchtliche politische Umgestaltung voraussetzt. Eine brauchbare Typologie des Phänomens Terrorismus erfordert neben der Ermittlung der jeweils leitenden Primär- und Sekundärziele auch die Befassung mit taktischen Besonderheiten in der Durchführung sowie mit der Wahl von Mitteln und Adressaten.

### **1.2.1 Primäre und sekundäre Zielsetzungen**

Der „offensive Normbruch“ eines Anschlags hat dazu beigetragen, dass in der Öffentlichkeit generell der Eindruck herrscht, Terroristen seien irrationale Nihilisten, die zur Durchsetzung obskurer politischer Utopien wahllos und ungehemmt unbeteiligte Zivilisten töten. Auch wenn diese Vorstellung grundsätzlich fortbesteht, so haben sich Stereotype über Terroristen im Verlauf der letzten 30 Jahre doch deutlich verändert. Im Europa der späten 1960er und frühen 1970er Jahre hätte die Öffentlichkeit in einem Terroristen vermutlich einen jungen, linksextremen Intellektuellen gesehen, der zur Etablierung sozialistischer Verhältnisse Repräsentanten des gegenwärtigen politischen und ökonomischen Systems tötet und die Taten anschließend in oftmals praktisch unverständlichen politischen Manifesten rechtfertigt. Heute hingegen assoziiert man mit

---

<sup>20</sup> Etwa jene, die zum sog. Karfreitagsabkommen (Good Friday Accords) von 1998 geführt haben.

dem Ausdruck „Terrorist“ wohl zuerst das Bild eines islamischen Extremisten im Nahen oder Mittleren Osten, der sogar bereit ist, das eigene Leben für eine Agenda hinzugeben, die, je nach Gruppierung, von der Befreiung Palästinas bis hin zur Brechung der globalen Proliferation westlicher Wertvorstellungen reicht. Die verbreitete Vermutung, terroristische Gewalt sei irrational und Terroristen „verrückt“, muss auf die Gleichsetzung, bzw. die Verwechslung von primären und sekundären Zielen zurückgeführt werden. Hannah Arendt bemerkte einmal, dass Gewalt unabhängig von der Art des angestrebten Ziels in dem Maße rational sei, wie sie dieses befördern könne. Jedoch ende die Rationalität jenseits kurzfristiger, begrenzter Zielsetzungen:

„Es liegt im Wesen der Gewalthandlung, dass sie wie alle Herstellungsprozesse im Sinne der Zweck-Mittel-Kategorie verläuft. Wird diese Herstellungskategorie auf den Bereich der menschlichen Angelegenheiten angewandt, so hat sich noch immer herausgestellt, dass die Vorrangstellung des Zwecks im Verlauf der Handlung verloren geht; der Zweck, der die Mittel bestimmt, die zu seiner Erreichung notwendig sind und sie daher rechtfertigt, wird von den Mitteln überwältigt. Denn das Resultat menschlichen Handelns lässt sich niemals mit der gleichen Sicherheit voraussagen, mit der das Endprodukt eines Herstellungsprozesses bestimmt werden kann; daher sind die zur Erreichung politischer Ziele eingesetzten Mittel für die Zukunft der Welt zumeist von größerer Bedeutung als die Zwecke, denen sie dienen sollen.“ (Arendt 2008: 8)

Stimmt man dem zu, so folgt, dass der terroristische Einsatz von Gewalt dem langfristigen, politischen Primärziel grundsätzlich nicht zuträglich ist. Selbst Herbert Marcuse, der mit der Rede vom „neuen Menschen“ das Argumentationsarsenal der studentischen Oppositionsbewegung und seiner terroristischen Anteile im Deutschland der späten 1960er und 1970er Jahre ideologisch anreicherte und durch die *„Koketterie mit der Gewalt und der Legitimität des Widerstandsbegriffs“* (Jesse 2007) zur Delegitimierung des demokratischen Verfassungsstaats jedenfalls theoretisch beitrug, war von der revolutionären Wirkungsmacht terroristischer Strategien offenbar nicht vollends überzeugt. 1977 schrieb er:

„In ihrer Stellungnahme zum Terror in der Bundesrepublik muss sich die Linke zunächst von zwei Fragen leiten lassen: 1. Können die terroristischen Aktionen zur Schwächung des Kapitalismus beitragen? 2. Sind diese Aktionen gerechtfertigt vor den Forderungen revolutionärer Moral? Ich muss auf beide Fragen eine negative Antwort geben. Die physische Liquidierung einzelner Personen, selbst der prominentesten, unterbricht nicht

das normale Funktionieren des kapitalistischen Systems selbst, wohl aber stärkt sie sein repressives Potential – ohne (und das ist das Entscheidende) die Opposition gegen die Repression zu aktivieren oder auch nur zum politischen Bewusstsein zu bringen. Die von den Terroristen als Opfer gewählten Vertreter des Kapitals sind ihnen für den Kapitalismus verantwortlich, wie Hitler und Himmler verantwortlich waren für die Konzentrationslager. Das macht die Opfer des Terrors nicht unschuldig – aber ihre Schuld kann nur gesühnt werden durch die Abschaffung des Kapitalismus selbst.“ (zit. n. Däniker 1978: 46f.)

Aber auch wenn der erstrebte fundamentale politische Wandel nicht durch Gewalt herbeigeführt werden kann und ihr Einsatz in diesem Lichte irrational erscheint, so werden doch die kurzfristigen Ziele von Terrororganisationen häufig durch die Anwendung von Gewalt erreicht. Zunächst sind also die primären Ziele von Terroristen von den sekundären zu unterscheiden. Ein Blick in die Empirie fördert ein breites Kontinuum terroristischer Primärziele zutage:

„Das Spektrum terroristischer Ziele reicht von der maoistischen Revolution in Peru und Nepal bis zum Heraufbeschwören der Apokalypse in Japan; von der Zerschlagung des Kapitalismus in Europa bis zur Vernichtung des Staates Israel; von der Befreiung des Nahen Ostens vom amerikanischen Einfluss bis zur Rückkehr zum Kalifat; vom Verjagen der Russen aus Tschetschenien und der Briten aus Nordirland bis zu einem eigenen Staat für Kurden, Tamilen, Sikhs und Basken.“ (Richardson 2007: 36)

Die Literatur hält verschiedene Vorschläge der Einordnung bereit, deren praktische Eignung allerdings stark schwankt. Historisierende Versuche sind zwar gewöhnlich umfassend, bieten aber kaum inhaltliche Kategorien zur Unterscheidung an. Die bloße Trennung in prä- und postkolonialen Terrorismus reicht keinesfalls hin (etwa bei Sinclair 2004; Carr 2003). Robert Pape unterscheidet Formen des Terrorismus nicht nach seinen Zielen, sondern nach seinem Eskalationspotential, bzw. nach dem Grad seiner Aggressivität in relativ gewaltbeschränkten „demonstrativen“, aggressiveren „destruktiven“ und den scheinbar vollends auf physische Vernichtung zielenden „suizidalen“ Terrorismus (Pape 2003: 345). Das Ausmaß der eingesetzten Gewalt steht nach dieser Lesart dabei in direkter Beziehung zu den verfolgten Zwecken und steigt relativ zur Breite der Ziele. Die Einordnung ermöglicht zwar eine schlüssige Positionierung des Phänomens „Selbstmordterrorismus“ im Kontinuum terroristischer Strategievarianten. Sie ist aber ansonsten aus mindestens zwei Gründen angreifbar. Zum



einen kann argumentiert werden, dass suizidaler Terrorismus lediglich eine strategische Ausprägung des „destruktiven“ Terrorismus darstellt, ohne dabei eine eigenständige Kategorie zu bilden. Solches könnte höchstens dann angenommen werden, falls Gruppen existierten, deren taktischer Fundus ausschließlich auf Selbstmordanschläge beschränkt ist. Ein Nachweis hierüber kann jedoch nicht geführt werden. Zum anderen ist auch in Papes Definition die Vermischung primärer und sekundärer Ziele evident. So argumentiert der Autor, die italienischen Roten Brigaden („Brigate Rosse“) seien deshalb zur Gruppe des „demonstrativen“ Terrorismus“ zu zählen, weil es ihnen gelungen sei, mit relativ gewaltarmen Anschlägen Publizität und politische Zugeständnisse zu erzwingen sowie Sympathisanten zu mobilisieren (ebd.). Die Zielsetzung der Brigade Rosse bestand aber in der gewaltsamen Errichtung eines revolutionären Staates und dem Austritt Italiens aus der NATO. Die bloße Beobachtung, dass hier kurzfristige Ziele durch beschränkte Gewaltakte erreicht wurden, darf nicht darüber hinweg täuschen, dass zur Erreichung des Primärziels wohl ein deutlich höherer, von terroristischen Gruppen aufgrund der aufgezeigten Beschränkungen regelmäßig gar nicht leistbarer „Gewaltaufwand“ hätte betrieben werden müssen. Auch der Versuch von Max Abrahams, nach „strategischem“ und „erpresserischem“ („redemptive“) Terrorismus zu differenzieren, kann aus diesen Gründen nicht überzeugen (Abrahams 2006: 46).

Im wissenschaftlichen Verkehr scheint sich derweil eine Kategorisierung durchgesetzt zu haben, die Terrorismus nach den angestrebten Zwecken in Verbindung mit den zugrundeliegenden weltanschaulich-philosophischen Grundhaltungen unterscheidet. Typischerweise kontrastiert dieser Ansatz sozialrevolutionären, ethnisch-nationalistischen, vigilantistischen und religiösen Terrorismus, jeweils nationaler oder internationaler Prägung (Waldmann 1998; Hoffman 1998; Dannreuther 2007). Auch dieser Versuch ist nicht vollständig trennscharf. Während bestimmte Formen mehreren Kategorien zugeordnet werden können, sind andere dagegen gar nicht sinnvoll zu erfassen.<sup>21</sup> Insbesondere aber vernachlässigt er die wichtige Unterscheidung nach Zielsetzung und Zielniveau. Diese Kategorisierung bedarf also noch einer weiteren

---

<sup>21</sup> So scheint die Kampagne der baskischen ETA neben ihrer separatistischen Grundorientierung ferner sozialistisch inspiriert zu sein. Demgegenüber können millenaristisch, bzw. pseudoreligiös charakterisierte Terrorismusformen, etwa der japanischen Aum-Sekte, keiner der angebotenen Kategorien zugeordnet werden.

Differenzierung, um für analytische Zwecke brauchbar zu sein. Richardson hat argumentiert, dass sich die Primärziele aller terroristischen Organisationen stets den Kategorien „begrenzt“ und „grundsätzlich“ zuordnen lassen (Richardson 2007: 37). „Begrenzt“ sind Ziele dann, wenn sie zumindest potentiell politisch verhandelbar sind, sie also erreicht werden können, ohne dass dafür ein politisches System gänzlich umgestürzt werden muss. Dazu zählt i. d. R. die Sezession als Objekt separatistischer Bestrebungen oder auch eine Kompromisslösung in Form der Einräumung lokaler Autonomie.<sup>22</sup> Diese Ziele sind deswegen nicht unproblematisch oder trivial. Sie sind aber theoretisch erreichbar, ohne dass dafür grundlegende Veränderungen in der ursprünglichen Machtbalance vorliegen müssen. Zielen, die der Kategorie „grundsätzlich“ zuzuschlagen sind, fehlt dagegen das Merkmal der potentiellen Verhandelbarkeit, da ihre Erreichung die völlige Dekonstruktion aller staatlichen Strukturen des betroffenen politischen Systems verlangt. Solchermaßen breit aufgefasste, totale Zielvorstellungen lagen etwa bei dem antikapitalistisch-sozialrevolutionären Terror im Europa der späten 1960er und 1970er Jahre sowie im Falle des aktuellen islamistischen Terrorismus vor, der die Staatenordnung des Nahen Ostens durch das Kalifat<sup>23</sup> zu ersetzen sucht.

Der Differenzierungsgrad kann durch die Einführung einer zweiten Variablen noch gesteigert werden, nämlich der Beziehung zwischen einer Gemeinschaft und der sie angeblich repräsentierenden Gruppierung. Schwach ausgeprägte kulturell-identitäre

---

<sup>22</sup> Separatismus bezeichnet sowohl die ideologische Grundlage als auch den zum Erfolg (Sezession) führenden politischen Prozess. Aus völkerrechtlicher Sicht ist umstritten, ob das Selbstbestimmungsrecht der Völker auch das Recht einzelner Minderheiten einschließt, aus einem bestehenden Staatsverband auszutreten. Die h. M. nimmt ein eingeschränktes Recht auf Sezession jedenfalls dann an, wenn einem Volk der Verbleib in einem Staatsverband infolge schwerer Diskriminierung nicht mehr zugemutet werden kann (Ipsen 2004: § 29, Rn. 10; obwohl zurückhaltender, so doch im Kern zustimmend auch Herdegen 2008: § 36, Rn. 6). Grundsätzlich ist das Völkerrecht jedoch „souveränitätsorientiert“ und damit „sezeessionsfeindlich“. Insofern betont die Völkerrechtslehre den „absoluten Ausnahmecharakter“ der Sezession als Form der Staatennachfolge (Ipsen 2004: ebd., Rn. 10f.).

<sup>23</sup> Das „Kalifat“ (von arabisch khalifatu rasuli llah, „Vertreter des Gesandten Gottes“) bezeichnet die Institution des weltlich-religiösen Herrschers in der muslimischen Welt. Es stellt damit eine theokratische Regierungsform dar, bei der säkulare und geistliche Führerschaft in der Person des Kalifen vereint sind. *„Gegenwärtig wird die Idee des Kalifats noch in utopischen Staatsvorstellungen islamistischer Intellektueller als eine idealistische Form ein, zuweilen demokratisch legitimierten, weltlich-religiösen Führung gedacht, die im Rahmen einer egalitären islamischen Weltgesellschaft für Gerechtigkeit sorgen soll.“* (Szycka 2006: 165)

Bindungen zum als interessiert unterstellten Dritten machen Terrorgruppen anfällig gegen externe Bekämpfung, ökonomische Zwänge und die Auswirkungen internen Dissenses. Diese Gruppen erhalten kaum externe finanzielle Unterstützung und sind durch die so erzwungene Beschaffungskriminalität einem erhöhten Ermittlungsrisiko ausgesetzt. Ferner führen Meinungsstreitigkeiten häufig zu internen Spaltungen und Desertion. Dagegen stellen Organisationen, die mit Unterstützung einer „Komplizengesellschaft“ operieren, ein deutlich größeres Risiko dar. Die enge Bindung zu ihrer Klientel verschafft solchen Gruppen relativ sichere Rückzugs- und Reorganisationsräume. Zwar beteiligt sich die Bevölkerung nicht direkt an Terrorakten. Sie verhält sich jedoch passiv und unterstützt die staatlichen Bekämpfungsmaßnahmen insoweit nicht. Ist sie selbst von repressiver Antiterrorpolitik in ihrer Freiheit nachteilig betroffen, können Terrorgruppen leicht neue Anhänger rekrutieren. Der Umstand, dass eine Bevölkerung nach denselben Zielen strebt wie eine Terrorgruppe, ohne deren Vorgehensweise dabei notwendigerweise gutzuheißen, kann dazu führen, dass aus einer ursprünglich terroristischen Kampagne ein groß dimensionierter Aufstand oder sogar eine breite, politische Bewegung wird. Diese Entwicklungsmöglichkeit wird noch durch die Tatsache begünstigt, dass Terrororganisationen innerhalb einer solchen Komplizengesellschaft schwierig zu bekämpfen und damit häufig sehr langlebig sind.

Die gebräuchliche Kategorisierung von Terrororganisationen nach dem „Genre“ ihrer langfristig-politischen Primärziele kann also durch die Aufnahme der Variablen „Zielniveau“ (begrenzt/grundsätzlich) und „Bindungsniveau“ (eng/isoliert) in ihrer analytischen Wertigkeit erheblich gesteigert werden. Diese Vorgehensweise geht auf die Systematik Richardsons zurück (Richardson 2007: 37-41) und kann in einer Matrix mit vier Quadranten veranschaulicht werden. Tabelle 1 zeigt eine solche systematische Aufbereitung anhand der vom US-Außenministerium erlassenen Liste ausländischer Terrororganisationen (Foreign Terrorist Organizations, FTOs).<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Daneben sind in der sog. „Terrorism Exclusion List“ (TEL) jene Organisationen erfasst, deren Mitglieder oder Unterstützer entweder nicht in die USA einreisen dürfen oder, sofern sich solche bereits auf dem Gebiet der USA aufhalten, unter bestimmten Voraussetzungen ausgewiesen werden können. Rechtsgrundlage zur Erstellung von und Aufnahme einer Gruppe in die TEL ist die Sektion 411 des USA Patriot Act von 2001 (8 U.S.C. § 1182).

**Tab. 1:** Ziele von Terrorgruppen anhand FTO, Stand: 08. April 2008, Darstellung nach Richardson 2007: 38

		<b>Zielniveau</b>	
<b>Bindungsniveau</b>	<b>isoliert</b>	<b>1</b> <b>begrenzt</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Abu Nidal Organisation (ANO)</li> <li>Al-Badhr Mudshaheddin</li> <li>Al-Ittihad al-Islami (AIAI, Islamische Union)</li> <li>Comodian Freedom Fighters (CFF)</li> <li>Continuity IRA (CIRA)</li> <li>Ejército de Liberación Nacional (ELN)</li> <li>Lord's Resistance Army (LRA)</li> <li>Modjahedin al-Khalq (MEK)</li> <li>Palästinensische Befreiungsfront (PLF)</li> <li>Popular Front for the Liberation of Palestine – General Command (PFLP-GC)</li> <li>Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP)</li> <li>Popular Front for the Liberation of Palestine (PFLP)</li> <li>Real IRA (RIRA)</li> <li>Revolutionary Nuclei (RN)</li> <li>Revolutionary Organization 17 November (17 November)</li> <li>Ulster Defence Association (UDA)</li> <li>Ulster Volunteer Force (UVF)</li> </ul>	<b>2</b> <b>grundsätzlich</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Abu Sayyaf</li> <li>Al-Dschihad</li> <li>Al-Shabaab</li> <li>Ansar al-Islam</li> <li>Asbat al-Ansar</li> <li>Aum Shinrikyo</li> <li>Dschaisch-e-Mohammed (JEM)</li> <li>Gamaa al-Islamija</li> <li>Groupe Islamique Armé (GIA)</li> <li>Groupe Islamique Combattant Marocain (GICM)</li> <li>Harakat ul-Jihad-i-Islami / Bangladesh (HUJI-B)</li> <li>Harakat ul-Mujhidin (HUM)</li> <li>Islamic Jihad Group (IJG)</li> <li>Islamic Movement of Uzbekistan (IMU)</li> <li>Jemaah Islamiah (JI)</li> <li>Kahane Chai</li> <li>Lashkar e-Dschhangvi (LJ)</li> <li>Lashkar e-Taiba (LT)</li> <li>Libyan Islamic Fighting Group (LIFG)</li> <li>Palästinensischer Islamischer Dschihad</li> <li>Revolutionary People's Liberation Party (DHKP/C)</li> </ul>
	<b>eng</b>	<b>3</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Hamas</li> <li>Hisbollah</li> <li>Al-Aksa-Märtyrerbrigaden</li> <li>Autodefensas Unidas de Colombia (AUC)</li> <li>Befreiungstiger von Tamil Eelam (LTTE)</li> <li>Euskadi ta Askatasuna (ETA)</li> <li>Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC)</li> <li>Kongra-Gel (KGK; ehem. PKK)</li> <li>New People's Army (NPA)</li> <li>Sendero Luminoso (Leuchtender Pfad, SL)</li> </ul>	<b>4</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Al-Qaida*</li> </ul>

\* Der Eintrag „al-Qaida“ umfasst die Gruppen „al-Qaida im Irak“ (Tanzim Qa'idat al-Jihad fi Bilad al-

Rafidayn, QJBR; früher: Jama'at al-Tawhid wa'al-Jihad, JTJ) und „al-Qaida im Islamischen Maghreb“ (früher: Salafistengruppe für Predigt und Kampf, GSPC)

Die Matrix liefert eine hinreichend trennscharfe Typologie terroristischer Primärziele. Gleichwohl kann die Einordnung einer Terrororganisation in die Matrix Probleme bereiten. Dies ist besonders dann der Fall, wenn Gruppen sowohl begrenzte, als auch unbegrenzte Zielsetzungen verfolgen ( Hamas, Hisbollah, al-Qaida). Ferner ist die Bestimmung des Bindungsniveaus, das das Verhältnis einer Gemeinschaft zu der sie angeblich repräsentierenden Organisation beschreibt, häufig eine Frage des persönlichen Ermessens. Abgesehen von den Fällen, in denen sich Vertreter terroristischer Organisationen zur politischen Wahl stellen oder in denen empirische Befunde (etwa durch Umfragen) vorliegen, kann das Bindungsniveau i. d. R. nicht exakt ermittelt werden. Es ist darüber hinaus auch möglich, dass eine Gruppierung, z. B. durch Spaltung, von einer Kategorie in eine andere wechselt.

Während sich die durch Ideale und Utopien geformten Primärziele von Terrorgruppen je nach deren ideologisch-weltanschaulicher Provenienz voneinander unterscheiden, sind die kurzfristigen und unmittelbaren Ziele häufig identisch. Das Spektrum möglicher Sekundärmotive ist infolgedessen auch nicht besonders breit. Zu den charakteristischen Sekundärzielen gehören vor allem das Motiv der Rache, die Erzwingung bestimmter Zugeständnisse und dem damit verbundenen Prestigegewinn für die Gruppe sowie die Demonstration von Stärke und Handlungsmacht nach außen und innen. Vor allem der Wunsch nach Rache scheint eine mächtige Triebfeder terroristischen Handelns zu sein. Eine Vielzahl terroristischer Akte liegt entweder in unmittelbarer zeitlicher Nähe zu einer gegen die Terroristen selbst oder den angeblich interessierten Dritten gerichteten staatlichen Gewalthandlung. Erfolgt keine unmittelbare Reaktion, so wählen Terroristen häufig symbolträchtige Daten für eine Vergeltungsaktion, dazu zählen typischerweise Jahrestage früherer Ereignisse. Häufig ist auch die Sprache, der sich Terroristen in Bekennterschreiben und Pressemitteilungen befleißigen, mit Begriffen wie „Rache“ und „Vergeltung“ durchtränkt. Im Bereich erzwungener Zugeständnisse ist die Haftentlassung von Mitstreitern im Rahmen einer Geiselnahme das dominierende Motiv. Zwar ist die prinzipielle Weigerung, terroristischen Forderungen nachzugeben, häufig Bestandteil offizieller Regierungspolitik. Gleichwohl existiert ein Bestand an Fällen, in denen durch eine solche Erpressung eines politischen Systems mit dem Leben eigener oder alliierter

Staatsangehöriger die gewünschten Zugeständnisse erzwungen werden konnten.<sup>25</sup> Das Ziel der Demonstration von Stärke und Handlungsfähigkeit kann in verschiedenen Ausprägungen vorliegen. Der innere Aufbau von Terrororganisationen ist typischerweise durch eine Trennung von Führern und Anhängern gekennzeichnet. Die Führungsriege ist häufig älter und gebildeter als die Anhängerschaft. Ihr steht meist eine charismatische Persönlichkeit vor, die eine Doppelfunktion wahrnimmt. Während sie in der Rolle des „Sinnstifters“ den ideologischen Überbau der Gruppe liefert, identifiziert sie in der Rolle des militärischen Führers den Feind und bestimmt die Strategie. Die Abhängigkeit einer Gruppe von der Instruktion einer Führungsperson erhöht allerdings ihre Verwundbarkeit, denn durch den Ausfall eines Führers kann einer Organisation dieses Zuschnitts im Extremfall erheblicher, möglicherweise sogar irreparabler Schaden entstehen. Dies gilt in besonderem Maße für Gruppen, wie dem Leuchtenden Pfad oder der PKK, um deren Führer Guzman und Öcalan sich ein regelrechter Personenkult ausgebildet hat (Richardson 2007: 77). Gelingt es einer Regierung, einen Anführer zu inhaftieren oder zu töten, unternimmt die betroffene Organisation häufig weitere Anschläge, um nach innen und außen verbliebene Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Solche Terrorakte haben dann nur noch wenig mit externen Akteuren zu tun, sondern zielen eher auf die interne Dynamik der Gruppe ab (ebd.: 116). Im Bereich der Demonstration von Führungsstärke nach innen kommen Loyalitätsüberprüfungen, die Durchsetzung der Unterwerfung unter einen Verhaltenskodex sowie die Initiation neuer Mitglieder infrage.

### **1.2.2 Taktiken, Zielwahl und Mittel**

Aus dem Potential eines Terrorakts, einem Publikum weiter gefasste, politische Anliegen zu kommunizieren, ergibt sich für die terroristische Praxis grundsätzlich eine enge Verknüpfung ideologischer und operationaler Imperative. Alle Terrorgruppen entscheiden sich für aus ihrer Perspektive lohnende Ziele und wenden dabei Taktiken

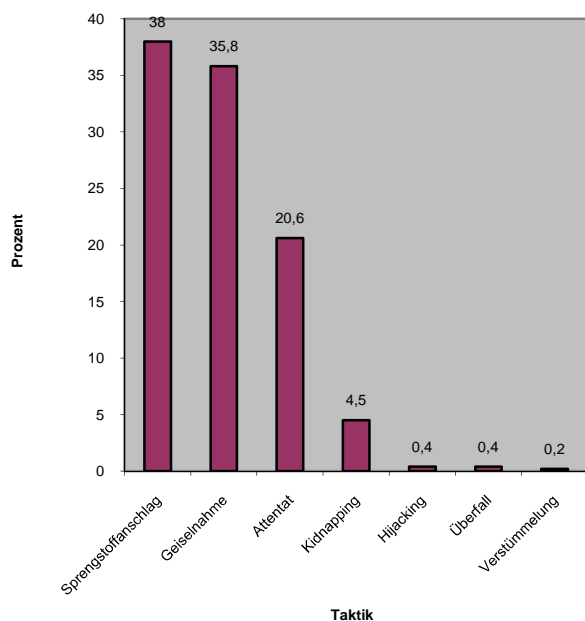
---

<sup>25</sup> Ein prominenter Fall ist etwa der des entführten TWA-Flugs 847. Eine der Hisbollah nahestehende Gruppe hatte am 14. Juni 1985 das Flugzeug mit 145 Insassen auf dem Weg von Athen nach Rom in seine Gewalt gebracht. Auch infolge starken Drucks der USA erklärte sich schließlich Israel bereit, 766 libanesischen Häftlinge freizulassen. Die Passagiere wurden später freigelassen, ein amerikanischer Staatsbürger wurde von den Entführern getötet.

an, die in Übereinstimmung mit ihren leitenden Prinzipien und übergeordneten ideologisch-weltanschaulichen Orientierungen stehen. Terroristische Taktik- und Zielwahl kann insofern als ein Wirkverbund aus den jeweiligen Ideologien, den dazugehörigen Legitimations- und Rechtfertigungsmechanismen sowie der Beschaffenheit des Verhältnisses einer Gruppe zu dem Publikum, dessen Belange sie zu vertreten in Anspruch nimmt, aufgefasst werden. Neben dem Sprengstoffanschlag auf Personen oder Sachen und der Geiselnahme zählt das gegen Einzelpersonen des öffentlichen Lebens gerichtete Attentat zu den am häufigsten angewandten Taktiken von Terroristen. Daneben bedienen sich Terroristen auch der Entführung von Personen („kidnapping“)<sup>26</sup> und Verkehrsmitteln („hijacking“) sowie einiger anderer Taktiken (vgl. Abb. 1 und 2).

**Abb. 1:** Terroristische Taktiken 1970-1997

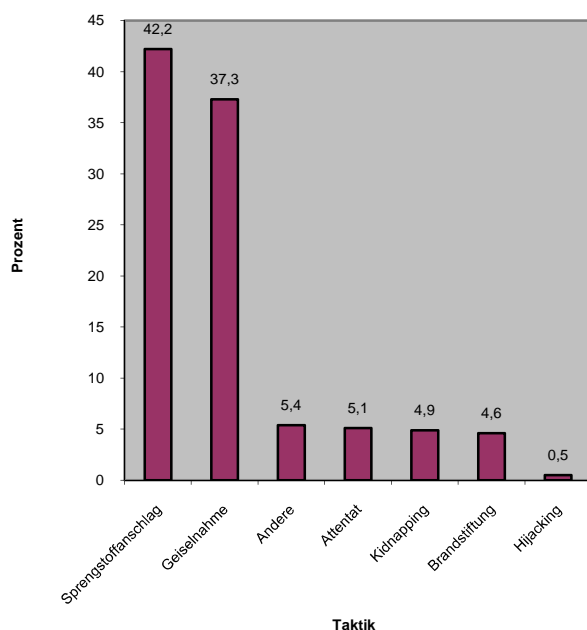
n = 61.637, Datengrundlage: Global Terrorism Database 1.1, eigene Darstellung



<sup>26</sup> Zur Abgrenzung zwischen Geiselnahme und Entführung sei angemerkt, dass es sich aus tatbestandlicher Sicht dann um Entführung handelt, wenn der Täter sich des Opfers „bemächtigt“, d. h. „physische Gewalt über das Opfer begründet“ und es in der Absicht, eine Erpressung zu begehen, an einen der Polizei unbekannten Ort verbringt und das Opfer daran hindert, diesen Ort zu verlassen. Dagegen handelt es sich um Geiselnahme, wenn der Täter sich des Opfers an einem der Polizei bekannten Aufenthaltsort bemächtigt, um einen Dritten durch die Drohung mit dem Tod oder einer schweren Körperverletzung des Opfers zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung zu nötigen. Vgl. Krey/Jäger 1995: Rn. 322-335d.

**Abb. 2:** Terroristische Taktiken 1998-2004

n = 7.154, Datengrundlage: Global Terrorism Database 2, eigene Darstellung



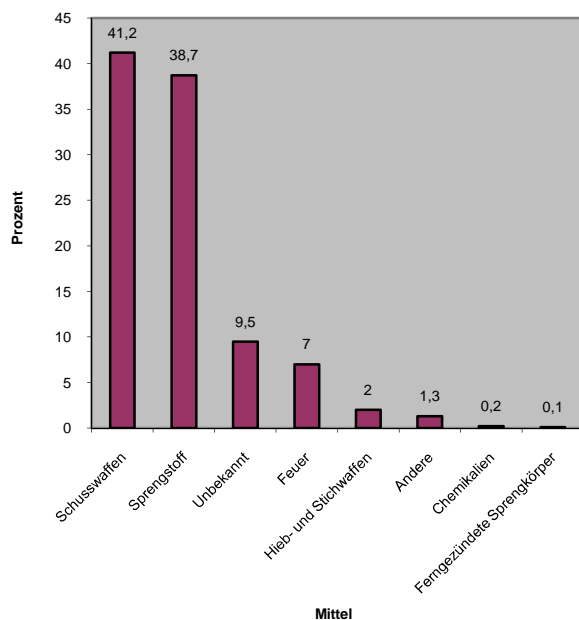
Die Literatur hebt im Zusammenhang mit terroristischen Methoden vor allem drei Charakteristika hervor: Terroristen seien erstens erfahrungsgemäß risikoaversiv eingestellt (Deutch 1997: 11; Pillar 2001: 22), kopierten zweitens mehrheitlich die Handlungsweisen anderer Gruppen (Stern 1999: 74) und tendierten drittens dazu, für ihre Anschläge auf bewährte und leicht handhabbare sowie in ihrer Wirkung kalkulierbare Mittel zurückzugreifen (Richardson 2007: 40; Falkenrath et al. 1998: 53). Tatsächlich sind bis zum heutigen Tage die „klassische“ terroristische Taktik des Attentats<sup>27</sup> mit der Schusswaffe oder des (konventionellen) Sprengstoffanschlags das primäre Mittel der Wahl geblieben (vgl. Abb. 3 und 4).

<sup>27</sup> Die Literatur hat den Ursprung des terroristischen Attentats mehrheitlich auf das erste Jahrhundert n. Chr. datiert, als sich in den Jahren 66-73 die jüdische Zeloten-Sekte gegen die römische Okkupation in Judäa auflehnte und in großen Menschenmengen Legionäre und abtrünnige Juden heimtückisch mit Dolchen ermordete (Richardson 2007; Hoffman 1998; Laqueur 2001, 1987, 1977; Waldmann 1998; Rapoport 1984). Einzelne Autoren wollen den politischen Mord bis in die griechische Antike zurückverfolgt haben, z. B. Sinclair 2004.



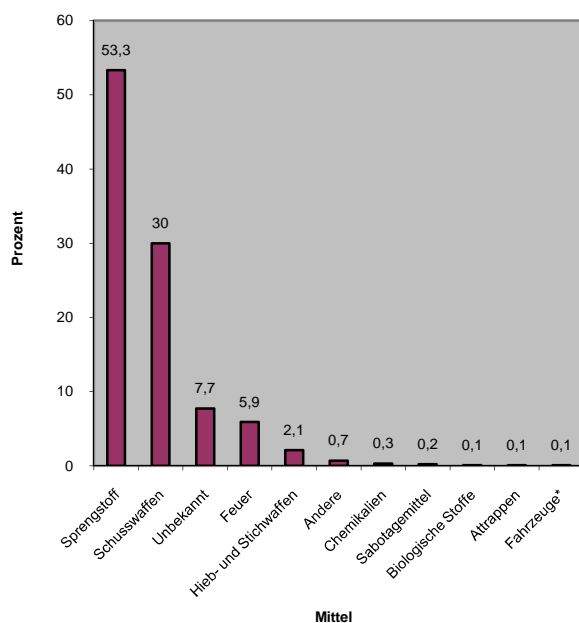
### Abb. 3: Terroristischer Mitteleinsatz 1970-1997

n = 61.637, Datengrundlage: Global Terrorism Database 1.1, eigene Darstellung



### Abb. 4: Terroristischer Mitteleinsatz 1998-2004

n = 7.154, Datengrundlage: Global Terrorism Database 2, eigene Darstellung



\*Ausgenommen sind hier Fahrzeuge, über die ein Sprengkörper zur Detonation gebracht wird, entweder um die Insassen zu töten oder Schäden im öffentlichen Raum zu erzeugen.

Der ideologisch-weltanschauliche Überbau einer Organisation kann das taktische Spektrum und die Wahl der Mittel einengen. So ist der terroristische Sprengstoffanschlag vornehmlich durch eine gewisse Beliebigkeit in seiner Schädigungswirkung charakterisiert. Selektive Wirkungen lassen sich mit Sprengstoffen nur unter bestimmten Voraussetzungen erzielen, etwa durch die möglichst genaue Vorausbestimmung der für einen erstrebten Zweck erforderlichen Menge, der Art und Weise der Verbringung sowie eine sorgfältige Wahl des Szenarios. Die Gefahr, dass durch eine Detonation von Sprengstoff zufällig anwesende Dritte beeinträchtigt werden, kann jedenfalls kaum sicher ausgeschlossen werden. Grundsätzlich bietet der Sprengstoffanschlag Terroristen zwar ein billiges, effektives und „dramatisches“ Mittel. Aufgrund der eingeschränkten Kontrollierbarkeit seiner Effekte er ist jedoch dann mit Problemen behaftet, wenn eine Beeinträchtigung Unbeteiligter vermieden werden soll. Diese Problematik kann besonders gut anhand der linksextremistisch-sozialrevolutionären RAF verdeutlicht werden, die bei ihren Anschlägen stets peinlich genau darauf achtete, keine Angehörigen der Arbeiterklasse zu schädigen. Der Sprengstoffanschlag auf das Hamburger Axel-Springer-Haus am 19. Mai 1972 verletzte jedoch 17 Angestellte zum Teil schwer, sodass sich die RAF später dazu verlasst sah, sich von dem Anschlag zu distanzieren. Im Rahmen des Attentats auf prominente Einzelpersonen werden von Terroristen häufig, jedoch nicht ausschließlich<sup>28</sup>, Schusswaffen eingesetzt. Diese bieten eine vergleichsweise gute Kontrollierbarkeit und damit prinzipiell eine höhere Selektivität der Effekte. Jedoch können auch mit Schusswaffen unerwünschte Nebeneffekte erzielt werden, die einer terroristischen Kampagne schaden können. So wurden bei dem Attentat der RAF am 7. April 1977 auf den damaligen Generalbundesanwalt Siegfried Buback neben diesem auch sein Fahrer und eine weitere Person getötet. Im Rahmen der Entführung Hanns Martin Schleyers wurden im gleichen Jahr dessen vier Begleiter erschossen, was jeweils zu Dissens innerhalb der Gruppe führte.

Nicht nur die Wahl der Mittel kann Terrorgruppen im Hinblick auf die jeweiligen Legitimations- und Rechtfertigungsgründe ihrer Taten in Bedrängnis

---

<sup>28</sup> Zu den prominentesten Beispielen zählt das gescheiterte Bombenattentat auf Adolf Hitler oder der ebenfalls fehlgeschlagene Versuch der IRA, die britische Premierministerin Margret Thatcher mit einer Bombe zu töten.

bringen. Auch die Zielwahl einer Gruppe birgt grundsätzlich das Risiko der Diskreditierung ihrer Agenda vor anderen Mitgliedern der Gruppe oder, und weit wichtiger, vor dem angeblich interessierten Dritten. Die RAF tötete im August 1985 den amerikanischen Soldaten Edward Pimenthal, um an dessen Truppenausweis zu gelangen. Mit diesem verschaffte sich später ein Terrorist Zugang zum US-Fliegerhorst Rhein-Main, wo er eine mit einem Zündzeitverzögerer versehene Bombe platzierte. Die Explosion forderte zwei Todesopfer sowie eine Anzahl Verletzter. Nach Protesten aus der linksextremen Szene erklärte die RAF später, die Erschießung des Soldaten sei in „*dieser konkreten Situation ein Fehler*“ gewesen (Müller 2007).

Wie dargelegt geht das klassische terroristische Kalkül u. a. davon aus, dass durch terroristische Aktionen Sympathie und Unterstützungsbereitschaft im Umfeld des angeblich interessierten Dritten erzeugt werden kann. Terrorgruppen müssen daher stets darauf bedacht sein, diesen vermeintlichen Nutznießer nicht zu kompromittieren, wenn sie fortgesetzt damit rechnen wollen, Unterstützer und Sympathisanten aus dessen Sphäre abziehen zu können. In dem gleichen Maße, wie die Unterstützung der Gruppe durch andere Gruppen, Bewegungen oder politische Parteien wächst, steigt auch die (vermeintliche) Legitimation terroristischen Handelns. Ein verhältnismäßig hohes Bindungsniveau zu potentiellen oder tatsächlichen Sympathisanten wirkt damit in gewissem Maße gewaltbeschränkend (Schneckener 2002: 11). Um staatliche Autoritäten zu diskreditieren, die Unfähigkeit oder Brutalität ihrer Sicherheitsorgane zu demonstrieren, Aufmerksamkeit zu erzeugen und Unterstützung zu erhalten, beschränken sich Gruppen mit nationalistischen oder sozialrevolutionären Zielsetzungen somit auf einen limitierten Gewalteinsatz.<sup>29</sup> Neben der Vermeidung inhaltlicher oder moralischer Vorhaltungen seitens eigener Mitglieder oder des Publikums wirkt bei diesem inhibitorischen Moment der Gewaltbeschränkung noch ein anderes, längerfristiges Kalkül. Dieses ist darauf gerichtet, die „Qualifikation“ von Anführern für einen Sitz am Verhandlungstisch – und später für einen Sitz in der

---

<sup>29</sup> Diese Beschränkungen können jedoch signifikant abnehmen, wenn sozialrevolutionär oder nationalistisch-separatistisch orientierte Gruppen im Ausland operieren und so von ihrem „Stammpublikum“ entfernt sind. Als Beispiel kann der durch die Polizei vereitelte Bombenanschlag der Japanischen Roten Armee auf eine Rekrutierungsstelle der U.S.-Marine in New York im Jahre 1988 dienen. Diese, offenbar von Libyen gesteuerte und finanzierte Aktion, sollte auf den zweiten Jahrestag der amerikanischen Angriffe auf Tripolis fallen (Post 2000: 278f.).

politischen Führung – nicht durch vorangegangene Gewaltexzesse zu beschädigen (Simon/Benjamin 2001: 5).

Terroristen setzen eine breite Palette von Waffen und Kampfmitteln ein und verwenden neben relativ einfach beschaffbaren Sport- und Jagdwaffen auch die üblicherweise durch gesetzliche Bestimmungen stark reglementierten Kriegswaffen.<sup>30</sup> Ein Blick in die historische Entwicklung auf diesem Sektor zeigt eine stetige Erweiterung des terroristischen Arsenal, was sowohl auf Veränderungen in der operativen Umwelt von Terroristen als auch auf die gestiegene Verfügbarkeit entsprechender Technologien auf den internationalen grauen und schwarzen Märkten zurückzuführen ist. Aktuelle Forschung unterteilt daher den terroristischen Mittelkanon in einen konventionellen und einen nicht-konventionellen Bereich. Im konventionellen Bereich sind Schusswaffen und Sprengstoffe die am häufigsten eingesetzten Mittel. Das Dispositif über Schusswaffen wird entweder über illegalen Erwerb oder Diebstahl sowie durch Überlassung seitens eines staatlichen Sponsors realisiert. Terroristische Schusswaffenarsenale sind dabei heute keineswegs mehr auf veraltetes oder minderwertiges Material beschränkt, sondern umfassen praktische alle Arten von halbautomatischen und automatischen Handwaffen sowie häufig auch hochentwickeltes Zubehör.

Wohl aufgrund des außerordentlich hohen Verbreitungsgrads, ihrer „legendären“ Widerstandsfähigkeit gegen Verschmutzung, Nässe und Bruch sowie des gängigen Kalibers und des simplen Mechanismus zählen die Gewehre der AK-47-Reihe aus russischer Produktion und osteuropäischer Lizenzfertigung zu den von Terroristen am häufigsten eingesetzten Schusswaffen.<sup>31</sup> Daneben finden eine Vielzahl von Pistolen und

---

<sup>30</sup> Kriegswaffen sind in der Bundesrepublik Deutschland in der sog. „Kriegswaffenliste“ (Anlage zum Gesetz über die Kontrolle von Kriegswaffen, KWKG) erfasst. Neben ABC-Kampfmitteln und Großsystemen führt die Liste auch automatische und halbautomatische Schusswaffen, ungelenkte und gelenkte Flugkörper und deren Plattformen sowie alle Arten von militärischen Sprengwaffen wie Minen, Handgranaten, Bomben und Pioniermittel auf.

<sup>31</sup> Zu der Reihe „Automat Kalashnikova 47“ (AK-47) zählen aus russischer Fertigung daneben die Modelle AKM, AKMS sowie die Nachfolgeserie AK-74 mit seinen vielfältigen Weiterentwicklungen. Verbreitete Lizenzversionen des AK-47 umfassen das chinesische T56, das jugoslawische M-70, das bulgarische AK-74M1 sowie das irakische „Tabuk“. Schätzungen zufolge sind im Lauf der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts über 100 Millionen Exemplare dieser Waffe hergestellt worden, die scherzhaft oft auch als die „afrikanische Kreditkarte“ bezeichnet wird. Zur Geschichte des AK-47 und seiner Bedeutung für das internationale Konfliktgeschehen siehe Kahaner 2007.

Maschinenpistolen Verwendung, wobei auch in diesem Bereich russische und osteuropäische Muster dominieren. In jüngerer Zeit verstärkt sich die Tendenz von Terroristen, auch komplexeres militärisches Gerät zu beschaffen und einzusetzen. Der verstärkte Gebrauch von leichten Panzerabwehrhandwaffen (RPG-7, LAW), tragbaren, schultergestützten Boden-Luft-Systemen (man-portable air defense systems, MANPADS) sowie von Mörsern deutet dabei vor allem auf das Interesse von Terroristen an einer verbesserten Abstandsfähigkeit sowie einer größeren Wirkung im Ziel hin (Gunaratna 2001: 2). Vor allem die Frage, inwieweit die Sicherheit von zivilen Luftfahrzeugen durch einen terroristischen Einsatz tragbarer Abstandssysteme gefährdet ist, wird in der Fachliteratur verstärkt thematisiert, da es als sicher gilt, dass substaatliche Akteure im Besitz solcher Waffen sind und sie – wenngleich mit unterschiedlichem Erfolg – bereits eingesetzt haben (Schroeder 2007; Wisotzki 2007; Chow et al. 2005; Pena 2005; Thompson 2003; Hunter 2002). Einer Schätzung der amerikanischen Regierung zufolge befanden sich im Jahr 2005 weltweit ca. 6000 MANPADS außerhalb staatlicher Kontrolle. Zeitgleich war anzunehmen, dass mehr als zwei Dutzend Terrorgruppen Zugriff auf solche Systeme hatten (Pena 2005: 4). Die verhältnismäßig hohe Inzidenz dieser Waffen lässt sich vornehmlich durch „blowback“-Effekte früherer Außenwirtschaftspraktiken erklären, in deren Rahmen verschiedene Staaten MANPADS in hoher Stückzahl auch in politisch instabile Regionen exportiert haben. So ist bekannt, dass in den Jahren 1979 bis 1988 die USA über 900 „Stinger“-Systeme an das damalige afghanische Taliban-Regime und an al-Qaida-Kämpfer lieferten, um diese Kräfte in der Auseinandersetzung mit der Roten Armee zu stärken und so der Sowjetunion direkten militärischen Schaden zuzufügen. Nach dem Rückzug der sowjetischen Truppen aus Afghanistan verblieben ungenutzte MANPADS in Afghanistan und stellen nunmehr eine Bedrohung für den Lieferanten selbst dar. Auch eine durch die CIA durchgeführte extensive Rückkaufaktion, die den Schwarzmarktpreis für eine „Stinger“ empfindlich ansteigen ließ, vermochte nicht zu verhindern, dass eine unbekannte Anzahl dieser Systeme durch Terrororganisationen wie al-Qaida akquiriert werden konnte (Phelps 2003).

Prinzipiell lassen sich Wirkungen an Luftfahrzeugen auch mit Panzerabwehrwaffen wie der RPG-7 oder ähnlichen Systemen realisieren, wie etwa der Fall der beiden 1993 in der „Schlacht von Mogadishu“ von Terroristen abgeschossenen MH-60 „Black Hawk“-Hubschrauber des 75. US-Rangerregiments zeigt. Die RPG-7 ist

vor allem infolge ihrer geringen Kosten weit verbreitet und verhältnismäßig leicht zu bedienen. Die standardmäßig verwendete Munition funktioniert nach dem Hohlladungsprinzip und kann Panzerungen durchschlagen. Dabei spielt es keine Rolle, ob diese an einem Fahrzeug oder einem Luftfahrzeug verbaut ist. Die Verwendung der RPG-7 in der Boden-Luft-Rolle ist allerdings durch ihr ungelenktes Geschoss und das vergleichsweise primitive Visier nur sehr eingeschränkt möglich. Die besonders zur Bekämpfung von niedrig und langsam fliegenden Luftzielen wie Hubschraubern oder Flugzeugen bei Start und Landung konzipierten MANPADS stellen demgegenüber eine deutliche höhere Gefährdung dar. Im Gegensatz etwa zur RPG-7, mit der das Ziel über eine simple Strichplatte ein Ziel anvisiert wird, sind in MANPADS höher entwickelte Ziel- und Steuereinrichtungen verbaut. Das verbreitete Modell FIM-92 „Stinger“ des amerikanischen Herstellers Raytheon sowie die aus russischer Produktion stammenden Systeme Strela-2, Strela-3 und Igla-1 (NATO-Bezeichnungen SA-7, SA-14, SA-16) verfügen über eine infrarot- und ultravioletsensitive Zielverfolgungsautomatik, die nach dem sog. „fire-and-forget“-Prinzip arbeitet. Dies bedeutet, dass die Rakete nach dem Abfeuern ihr Ziel selbständig verfolgt. Der Schütze kann sich sofort vom Abschussort entfernen, da nach dem Auslösen der Waffe keine Verbindung mehr zwischen der Plattform und dem Flugkörper besteht. Insbesondere von infrarotgestützten MANPADS geht ein hohes Proliferationsrisiko aus, da vor allem Modelle russischer Bauart auf schwarzen Märkten im Mittleren Osten und Zentralasien in großer Zahl verfügbar sowie vergleichsweise günstig sind.<sup>32</sup> Aufklärungsberichten zufolge verfügt al-Qaida sowohl über Strela-2 als auch über Stinger-Systeme der zweiten Generation (FIM-92B) (Pena 2005: 4).

Das britische System „Javelin“ des Herstellers Short Brothers basiert dagegen auf einer optischen Zielführung, bei der der Schütze das Ziel während der Flugphase der Munition fortlaufend über eine entsprechende Optik anvisiert („Command line-of-sight“, CLOS).<sup>33</sup> Die Flugbahn der Munition wird über eine Telemetrie mit den Zieldaten der Visierkamera bis zum Zerlegen des Flugkörpers im Ziel kontinuierlich synchronisiert. Kameragestützte Systeme sind damit gegenüber infrarotsensiblen

---

<sup>32</sup> Einer Quelle zufolge liegt der Schwarzmarktpreis für ein System des Typs „Strela-2“ bei ca. 5000 US-Dollar, vgl. Chow et al. 2005: 4.

<sup>33</sup> Abzugrenzen ist das amerikanische Panzerabwehrsystem gleichen Namens.

Störmaßnahmen wie Magnesiumfackeln (sog. „flares“) unempfindlich, erfordern aber das ständige „Beleuchten“ des Ziels durch den Schützen. Zielgenauigkeit und Reichweite von CLOS-Systemen können jedoch durch ungünstige Wetterverhältnisse wie Bewölkung und Niederschlag nachteilig betroffen sein. Schließlich kommt bei einigen neueren Systemen wie dem schwedischen RBS-70 oder dem britischen „Skystreak“ zur Zielbeleuchtung auch Laserstrahlung zur Anwendung. Diese sind gegen Störmaßnahmen aller Art sehr widerstandsfähig, so dass ein terroristischer Einsatz eines solchen Waffensystems besonders gefährlich erscheint. Allerdings ist der Einsatz dieser komplexen Waffen nicht mit dem simplen „zielen-und-auslösen“-Zyklus un gelenkter Systeme wie der RPG-7 vergleichbar. Für einen erfolgreichen Einsatz eines modernen MANPADS ist neben einer gründlichen theoretischen und praktischen Ausbildung vor allem auch regelmäßige Übung mit dem Gerät erforderlich. Matt Schroeder nimmt an, dass angesichts der mit regelmäßigem Übungsschießen verbundenen Kosten sowie der begrenzten Verfügbarkeit von Plattform und Munition Terroristen – sofern sie tatsächlich Zugang zu modernen CLOS-MANPADS haben – in deren Handhabung vor allem infolge mangelnder Praxis eher ungeübt sein dürften (Schroeder 2007). Eine a. A. vertritt Loren Thompson, der die besondere Gefährdung durch MANPADS vor allem in deren leichter Bedienbarkeit und der Fähigkeit zu autonomer Zielerfassung und –verfolgung erblickt haben will (Thompson 2003).

Einer Studie des wissenschaftlichen Diensts des US-Kongresses zufolge waren bis 2003 35 Angriffe auf zivile Luftfahrzeuge mit MANPADS zu verzeichnen, in 24 Fällen konnte das Luftfahrzeug dadurch zum Absturz gebracht werden. Insgesamt forderten die Abschüsse über 500 Todesopfer (Chow et al. 2005: 5f.). Die im Vergleich zu anderen terroristischen Taktiken geringe Fallzahl deutet jedenfalls darauf hin, dass Terroristen nur über wenig praktische Erfahrung im Umgang mit MANPADS verfügen. Im Falle des fehlgeschlagenen Angriffs auf eine im Landeanflug auf den Flughafen von Mombasa befindliche Boeing 757-300 der Arkia Israeli Airlines am 28. September 2002 kann ferner angenommen werden, dass der schlechte Ausbildungsstand des Schützen für den Fehlschuss ursächlich war. Verwendet wurde das russische Muster Strela-2M (NATO-Bezeichnung SA-7B). Dieses MANPADS ist mit einem Infrarotsuchkopf ausgestattet und vergleichsweise einfach zu bedienen. Es wird angenommen, dass der Schütze die Waffe außerhalb der modellspezifischen Toleranzen für die Zielerfassung (Höhe und Geschwindigkeit des Ziels) ausgelöst hat (Kuhn 2003).

Ferner können insbesondere die mengenmäßig dominierenden IR/UV-basierten Systeme nicht unbegrenzt vorgehalten werden, da bestimmte Komponenten, wie etwa die Stickstoffkühlung des Suchkopfs, relativ kurzlebig sind (Thompson 2003). Es ist ferner zu berücksichtigen, dass es sich bei einem Großteil der angegriffenen Ziele um langsam und tief fliegende Luftfahrzeuge von geringer Größe (Hubschrauber, Privatflugzeuge) gehandelt hat. Diese Fälle lassen nur sehr bedingt Schlussfolgerungen über den tatsächlichen Gefährdungsgrad von kommerziellen Passagierflugzeugen durch MANPADS zu. Zum einen erzeugen die im Passagierflugzeugbau verwendeten Turbinen-Luftstrahltriebwerke nur vergleichsweise wenig Wärme, wodurch die Zielerfassung durch IR/UV-Suchköpfe erschwert ist. Ferner kann ein Verkehrsflugzeug auch nach dem Ausfall eines Triebwerks i. d. R. seinen Flug mithilfe des verbliebenen Triebwerks fortsetzen. Im Ergebnis ist die Gefährdung kommerzieller Luftfahrt durch von Terroristen eingesetzte MANPADS zwar zurückhaltend zu beurteilen. Sie darf jedoch keinesfalls außer Acht gelassen werden.

Der terroristisch motivierte Bombenanschlag auf Personen oder Sachen wird nur selten mit militärischen Sprengmitteln i. S. industriell hergestellter und gebrauchsfertig ausgelieferter Kampfmittel durchgeführt, da diese im Regelfall nur in gut geschützten militärischen Anlagen gelagert werden und damit schwer zu beschaffen sind.<sup>34</sup> Abseits der Überlassung von militärischen Sprengmitteln durch staatliche Sponsoren greifen Terroristen in den meisten Fällen auf sog. improvisierte Sprengkörper (Improvised Explosive Devices, IEDs) zurück. Es handelt sich um dabei um Bomben, die unter Zuhilfenahme verfügbarer, bzw. einfach beschaffbarer Komponenten hergestellt und zur Explosion gebracht sowie auf unkonventionelle Art und Weise verbracht werden.

Das Dictionary of Military and Associated Terms definiert ein IED als:

---

<sup>34</sup> Ein besonders krasses Gegenbeispiel ist der Diebstahl einer erheblichen Menge Dynamits und ca. 5000 Sprengkapseln aus einem unbewachten und nicht durch elektronische Maßnahmen geschützten Depot nahe der norwegischen Stadt Gol im April 2004. Der Diebstahl wurde erst sechs Tage nach der letzten Inspektion bemerkt. Nach norwegischem Recht müssen erst dann Alarmsysteme verbaut werden, wenn die gelagerte Sprengstoffmenge 10.000 KG überschreitet. Ähnlich spektakulär war der Diebstahl von 380 Tonnen Sprengstoff aus der irakischen Al-Kakaa-Kaserne im Oktober 2004. Da vermutet wurde, dass mit einer solchen Menge konventionellen Sprengstoffs auch eine Nuklearwaffe zur Explosion gebracht werden könne, wurde der Fall an die IAEA gemeldet, die ihrerseits den SR-VN offiziell über den Vorfall unterrichtete.



„A device placed or fabricated in an improvised manner incorporating destructive, lethal, noxious, pyrotechnic, or incendiary chemicals and designed to destroy, incapacitate, harass, or distract. It may incorporate military stores, but is normally devised from nonmilitary components.” (Department of Defense 2008: 254)

Grundsätzlich ist das technische Niveau solcher Geräte in erster Linie abhängig von den individuellen Fähigkeiten des Konstrukteurs sowie den zur Verfügung stehenden Bauteilen, wobei das Spektrum terroristischen Bombenbaus von der primitiven Rohrbombe bis hin zu komplexen Designs reicht, die durch Sekundärladungen gegen Entschärfung gesichert sind. Sprengkörper wirken, indem der durch einen Zünder (elektrisch, nicht-elektrisch oder elektronisch) zur Explosion gebrachte Sprengstoff eine Druckwelle im Inneren des Gehäuses erzeugt. Der durch das Bersten dieses Gehäuses bewirkte, plötzliche Druckausgleich mit der Atmosphäre bewirkt sodann eine intensive Schockwelle, die Schäden an Mensch und Material verursacht. Häufig sind der Ladung noch brandfördernde Substanzen beigemischt, die ihr Abbrennen beschleunigen. Die Beigabe von Metallspänen und Splittern („Schrappnell“) erhöht die Wirkung gegen Personen. Im Hinblick auf die verwendeten Sprengstoffe werden im terroristischen Kontext neben zivilen und militärischen Produkten häufig auch Selbstlaborate eingesetzt, die aus handelsüblichen Chemikalien hergestellt werden können. Prominente Beispiele sind etwa die Kombination von Puderzucker und einem chlorhaltigen Unkrautvernichtungsmittel sowie Gemische auf Salpeter-Ammoniumnitratbasis, gewonnen etwa aus Kunstdünger. Das Mischen solcher Sprengstoffe ist allerdings sehr riskant, da die hergestellten chemischen Verbindungen instabil sind und unkontrolliert detonieren können. Zivile Sprengstoffe, wie sie etwa im Berg- oder Tagebau zur Gesteingewinnung eingesetzt werden, sind von industriellem Standard und daher sehr viel gebrauchssicherer.

Militärische Sprengstoffe liegen nur selten als bloße Ladung vor (etwa als Pioniersprengmittel). Häufiger sind sie in Kampfmitteln wie Minen, Bomben, Granaten und anderer Sprengmunition verbaut und müssen entweder in der so vorliegenden Form benutzt oder aber manuell freigelegt werden, was ebenfalls mit einem Explosionsrisiko verbunden sein kann. Hochbrisante Sprengstoffe wie TNT, Nitroglyzerin, Nitropenta, Hexogen (auch: T4), das plastische, auf Hexogen basierende C4 sowie der bislang wirkungsvollste konventionelle Sprengstoff Oktanitrokuban detonieren mit sehr hohen Geschwindigkeiten und besitzen damit eine hohe Zertrümmerungswirkung, weshalb sie

– von einigen Ausnahmen abgesehen – ausschließlich im militärischen Sektor angesiedelt sind (Gartz 2007). Aufgrund ihrer starken Sprengwirkung sind diese Stoffe für den terroristischen Bombenbau von großem Interesse. Sie können jedoch kaum selbst hergestellt und nur schwierig beschafft werden. IEDs können durch verschiedene Zündverfahren zur Explosion gebracht werden. Dabei kann in Abhängigkeit des verwendeten Sprengstoffs nur eine bestimmte Zündart möglich oder aber bestimmtes Zubehör zur Zündung erforderlich sein. Die meisten zivilen und militärischen Sprengstoffe sind mit Rücksicht auf die Handhabungssicherheit nur mäßig explosiv und benötigen zur Zündung Sprengkapseln oder Verstärkerladungen (sog. booster), in denen eine kleine Menge leicht detonierbaren Initialsprengstoffs zur Auslösung der gesamten Ladung enthalten ist. Solche Sprengstoffe sind für Terroristen nur bedingt attraktiv, da das zu ihrem Einsatz erforderliche Zubehör häufig schwierig zu beschaffen ist.

Zwar ist gemäß der o.g. Definition jeder von Terroristen eingesetzte Sprengkörper ein IED, sofern er nicht aus industrieller Fertigung stammt und gebrauchsfertig vorliegt. Der Begriff, bzw. sein Akronym ist jedoch zuletzt vor allem im Zusammenhang mit dem Irak-Krieg populär geworden, nachdem der extensive Einsatz von IEDs gegen die Koalitionstreitkräfte für ca. 40% ihrer Verluste bis Ende 2007 ursächlich war. Aktuelle Entwicklungen deuten darauf hin, dass zunehmend auch technisch höher stehende Druckzünder, die etwa auf das Überfahren mit Fahrzeugen ansprechen, eingesetzt werden (Vandenbrook 2008). In durch eine militärische Konfliktlage gekennzeichneten Räumen liegen militärische Sprengmittel in großer Zahl vor, womit eine Aneignung durch Terroristen jedenfalls wahrscheinlicher wird. In relativ gewaltfreien Räumen bestehen IEDs dagegen vornehmlich aus am Markt frei erhältlichen Materialien und besitzen keine militärischen Komponenten. Lediglich der Erwerb großer Mengen von Substanzen und Materialien, die sich bekanntermaßen zur Konstruktion von IEDs eignen, kann durch deren Erfassung in Kontroll- und Melderegimen für Terroristen erschwert sein.

Aus der Perspektive von Terroristen muss eine Bombe billig, verlässlich sowie leicht herzustellen und zur Explosion zu bringen sein. Aus diesem Grunde werden in den meisten Fällen einfache, mit unproblematisch erhältlichen Mitteln konstruierte Sprengkörper eingesetzt. Dabei haben sich vor allem drei Designs durchgesetzt: Die mit dem aus der Munition von Sport- und Jagdwaffen gewonnenen Schwarzpulver gefüllte Rohrbombe bildet dabei die billigste und einfachste, jedoch auch am wenigsten

wirkungsvolle Variante. Ihr Wirkungsgrad hängt vor allem vom Material der Ummantelung, der Füllmenge sowie der Beschaffenheit der Füllung ab. Widerstandsfähige Materialien wie Blei widerstehen der Druckwelle der explodierenden Ladung länger, wodurch die Detonation der Rohrbombe sehr viel heftiger ausfällt. Aufgrund ihrer begrenzten Wirkung durch die Druckwelle werden der Rohrbombe häufig Schrapnelle beigegeben. Eine zweite Bauart basiert auf der Entflammbarkeit flüchtiger Treibstoffe wie Benzin. Solche Bomben wirken neben ihrer Explosion vor allem durch die anschließende Verbrennung der Füllung, die mit Flammenbildung und großer Hitze einhergeht. Sie sind infolge der benötigten Treibstoffmenge sehr viel größer als Rohrbomben und werden daher häufig in oder auf Fahrzeugen installiert und mit diesen ins Ziel gebracht. Diese Variante dominiert z. Z. die terroristischen Aktivitäten im Irak. Die „Düngerbombe“ stellt die dritte, typische Bauart terroristischer Sprengkörper dar, die nicht aus militärischen Komponenten bestehen.

Unter den vielfältigen Ausprägungen des terroristischen Sprengstoffanschlags nimmt die Autobombe (genauer: Fahrzeugbombe) eine Sonderstellung ein. In der Diktion des Pentagon werden mit Sprengstoff beladene Kraftfahrzeuge aller Art und Größe, die im öffentlichen Raum zur Detonation gebracht werden, als Vehicle Borne Improvised Explosive Devices (VBIEDs) bezeichnet.<sup>35</sup> Allein im Zeitraum von 1992 bis 1999 wurden durch Anschläge mit VBIEDs 1.337 Personen getötet und fast 12.000 verwundet. Aktuell sind in mindestens 23 Staaten Fahrzeugbomber aktiv, 35 weitere Länder waren in den letzten 25 Jahren von mindestens einem tödlichen Fahrzeugbombenanschlag betroffen. Fokus dieser terroristischen Taktik ist aktuell der besetzte Irak. Innerhalb von nur zwei Jahren (Juli 2003 bis Juni 2005) waren dort über 9.000, meist zivile Opfer zu beklagen und die Inzidenz von VBIEDs hat seitdem sogar noch zugenommen. Im Herbst 2005 ereigneten sich 140 Anschläge pro Monat, am Neujahrstag 2006 allein 13. Seit Anfang 2006 nimmt auch in Afghanistan die Anzahl von Fahrzeugbomben stetig zu (Davis 2007: 14). Im Laufe ihrer Geschichte, die bis ins Jahr 1920 zurückreicht, hat die Fahrzeugbombe eine Reihe von technischen und

---

<sup>35</sup> Nicht durch diese Kategorie erfasst sind in Fahrzeugen verborgene Sprengsätze, die der Tötung von Insassen dienen.

taktischen Innovationen erfahren.<sup>36</sup> Im Hinblick auf ihre Einsatzmöglichkeiten im terroristischen Kontext besitzt sie gegenüber anderen Taktiken durchaus Vorzüge. Vor allem in Verbindung mit suizidalen Tätern vermag sie an die Wirkungen von Kriegswaffen heranzureichen und gewinnt damit durchaus Züge eines semi-strategischen Mittels weshalb sie auch als die „*Luftwaffe des kleinen Mannes*“ bezeichnet wird (Davis 2007: 11). Ein VBIED ist der Sache nach eine getarnte und mobile Sprengwaffe, die erstaunlich starke Wirkungen entfalten kann. Mit größeren Fahrzeugen (Lieferwagen, LKW) können schwere Ladungen in unmittelbare Nähe zum Ziel befördert und daselbst zur Explosion gebracht werden. Das Ladevolumen eines normalgroßen PKW erlaubt bereits den Transport einer 500-Kilogramm-Bombe, ein Sattelschlepper bzw. Hängerzug kann mit bis zu 60 Tonnen Sprengstoff beladen werden.<sup>37</sup>

Die logistische Vielfalt der Moderne erlaubt es Terroristen zudem, auf den jeweiligen Bedarf exakt zugeschnittene Varianten des Fahrzeugbombenprinzips zu entwickeln und einzusetzen. So geht der *modus operandi* der Anschläge vom 11. September 2001 auf einen Vorschlag Chalid Scheich Mohammeds zurück, der im Einsatz von Verkehrsflugzeugen die logische Weiterentwicklung des Fahrzeugbombengedankens sah (Wright 2007: 294f.). Neben ihrer konkreten physischen Funktion (Zerstörung, Unterbrechung des öffentlichen Lebens, Erzeugung hoher Kosten) erzeugt die Explosion eines VBIED eine erhebliche Publizitätswirkung, da sie im Unterschied etwa zum Attentat von staatlichen Stellen i. d. R. kaum geleugnet oder zensiert werden kann. Damit kann auch in autoritären Umgebungen das in dem Anschlag enthaltene Signalpotential an tatsächliche oder vermeintliche Sympathisanten übermittelt werden. Fahrzeugbomben besitzen weiterhin einen ausgesprochen günstigen

---

<sup>36</sup> Die Literatur verortet den ersten Anschlag mit einer Fahrzeugbombe auf den 16. September 1920, als der italienische Immigrant und Anarchist Mario Buda eine mit Gelatinesprengstoff beladene Pferdewagen auf der Wall Street in New York zu Explosion brachte. Die moderne Ausprägung der „Autobombe“ wird mehrheitlich auf den 12. Januar 1947 datiert, an dem Mitglieder der rechts-zionistisch orientierten „Stern-Bande“ in Haifa eine Wagenladung Sprengstoff in eine britische Polizeistation steuerten und dabei vier Personen töteten und 140 verletzten (Davis 2007: 7-12).

<sup>37</sup> Eine solche Menge übersteigt das Äquivalent der Bombenlast des schweren amerikanischen Standardbombers Boeing B-29 „Superfortress“ aus dem Zweiten Weltkrieg um das Sechsfache.

Wirkungsgrad, da die Kosten zur Behebung der entstandenen Schäden meist um ein Vielfaches höher liegen als die zu ihrer Herstellung nötigen Aufwendungen.<sup>38</sup>

Ferner stellt der Einsatz eines VBIED nur verhältnismäßig geringe Anforderungen an das organisatorische Talent des Täters. Literatur zur Konstruktion solcher Waffen ist im Internet verfügbar und häufig auch für den interessierten Laien verständlich.<sup>39</sup> Damit verschaffen VBIEDs auch Gruppen ohne nennenswerte Anhängerschaft oder materielle Kapazitäten die Möglichkeit, spektakuläre Zerstörungen anzurichten. Bei der Detonation von VBIEDs sind „Kollateralschäden“ zudem praktisch nicht zu vermeiden, was sie zum Mittel der Wahl für Terrorgruppen macht, die an der Erzeugung maximaler Schäden an Mensch und Material und der daraus resultierenden demoralisierenden Wirkung auf die Gesellschaft interessiert sind: Aus kriminalistischer Perspektive besitzen VBIEDs schließlich den Nachteil, dass sie nur sehr wenige verwertbare Spuren hinterlassen, was eine Ermittlung der Täter häufig vereitelt. Terrorismus- wie Strategieforschung haben gleichermaßen hervorgehoben, dass destruktive Individuen, Gruppen oder Netzwerke vor allem infolge eines Nexus' aus technologischer Globalisierung, Schwächung des Nationalstaats und steigender Permeabilität von Grenzen über ein geradezu revolutionär gesteigertes Tötungspotential verfügen und ohne jeden persönlichen Kontakt untereinander konzertiert und in globalem Rahmen Gewalthandlungen begehen können, zu denen vormals alleinig staatliche Akteure befähigt waren (von Bredow 2008; Robb 2007; van Creveld 1999, 1998; Shubik 1997; Toffler/Toffler 1994). Der jüngst massenhafte Einsatz von VBIEDs und IEDs durch Terroristen im Irak und in Afghanistan unterstreicht diese These nachdrücklich.

Soweit sich Terroristen technischer Mittel bedienen, hängt der Erfolg eines Anschlags ganz wesentlich davon ab, inwieweit die zu seiner Verhinderung eingesetzte Technik umgangen, bzw. überboten werden kann. Terroristen aber müssen stets handeln, um als Akteur fortzubestehen. Dieses Erfordernis der ständigen

---

<sup>38</sup> Hier wird häufig auf den Fall Ramzi Yousefs hingewiesen, dessen Anschlag auf das World Trade Center im Jahre 1993 Schäden in Höhe von ca. einer Milliarde US-Dollar anrichtete. Die Aufwendungen für die Fahrzeugbombe betrugen dagegen insgesamt nur ca. 3.600 US-Dollar (Davis 2007: 17).

<sup>39</sup> Das „Standardwerk“ von David Harber (1994) ist – wie auch das berühmte Buch zur Herstellung von Toxinen und chemischen Kampfstoffen von Steve Preisler (Pseudonym: „Uncle Fester“) (1997) – ohne weiteres über den Internetbuchhandel zu beziehen.

Handlungsfähigkeit drängt Terrorgruppen in eine „*technologische Tretmühle*“ (Hoffman 2001: 241). Für sie besteht mithin die Notwendigkeit zu technischer Innovation. Das Wachstum des operativen Potentials einer Gruppe infolge dieses Sachzwangs lässt sich anschaulich an der Entwicklung der IRA zeigen. Die von ihr zu Beginn der 1970er Jahre eingesetzten Sprengkörper waren in höchstem Maße primitiv, unzuverlässig, ließen sich kaum unauffällig platzieren und bargen ein nicht unbeträchtliches Risiko für den Bombenleger selbst.<sup>40</sup> Zur Minimierung dieses Risikos bemühte sich die Gruppe, ein fernsteuerbares Zündverfahren zu entwickeln. Nachdem in der Folgezeit verstärkt entsprechend modifizierte Funkfernsteuerungen für Modellflugzeuge zur Fernzündung von IEDs eingesetzt worden waren, reagierte die britische Armee zunächst erfolgreich mit dem Einsatz von elektronischen Störgeräten. Es gelang der IRA schließlich, eine neue, gegen die eingesetzten Störmaßnahmen unempfindliche Schaltergeneration für ihre Bomben zu entwickeln, was die Forschungs- und Entwicklungsabteilung des britischen Verteidigungsministeriums dazu zwang, ein effektiveres Störsystem zu entwickeln, was schließlich auch glückte. Auch dieses neue Abwehrsystem konnte von der IRA schließlich umgangen werden. Dieses hohe Innovationspotential bildete nicht nur die Grundlage einiger spektakulärer Aktionen der IRA, sondern führte obendrein dazu, dass auch anderen, weniger innovativen Gruppen Verbesserungen ihres operativen Potentials gelangen. Mit der bereits angesprochenen weltweit gestiegenen Verfügbarkeit von Sprengstoffen und militärischem Gerät steht Terroristen heute ein weit effektiveres Arsenal zur Verfügung als in der Vergangenheit.

Wie dargelegt, werden häufig Primär- und Sekundärziele von Terrororganisationen miteinander verwechselt, bzw. fälschlich gleichgesetzt. Dies ist nicht nur analytisch unbefriedigend, sondern führt häufig auch zu falschen Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Frage, inwieweit es sich bei Terrorismus um eine lohnenswerte und effektive Praxis handelt. Die Beobachtung, dass Terroristen immer wieder kurzfristige Zielsetzungen erreichen, darf nicht zu der Annahme verleiten, bei Terrorismus handele es sich grundsätzlich um eine Erfolg versprechende

---

<sup>40</sup> Seit 1969 sind ca. 120 IRA-Täter durch die vorzeitige oder unbeabsichtigte Explosion ihrer Bomben getötet worden. Die Führung der Gruppe bezeichnete derartige Fehlschläge traditionell als „Eigentor“ (Hoffman 2001: 241).

Strategie, wie immer wieder argumentiert wird (Pape 2003: 351-352; 2005a: 61, 75-76; Sprinzak 2000: 68; Kydd/Walter 2006: 49; Dershowitz 2002: 86). Denn auch der Rekurs auf immer wieder erreichte Sekundärziele verstellt den Blick für die fundamentale Erkenntnis, dass alle Terrororganisationen letztendlich untergehen und die ganz überwiegende Mehrheit ihr jeweiliges Primärziel nicht erreichen konnte. Eine umfangreiche empirische Studie hat zuletzt Aufschluss über den Verbleib, bzw. über die Umstände des Scheiterns von 268 nicht mehr aktiven terroristischen Gruppierungen gegeben (Jones/Libicki 2008). In nur 10% der untersuchten Fälle endete eine terroristische Kampagne, weil ihre primäre Zielsetzung erreicht werden konnte. Dabei zeigt sich, dass eine Zielerreichung am ehesten dann zu erwarten ist, wenn möglichst begrenzte politische Forderungen im Raum stehen, etwa die Erzwingung staatlicher Sezession. Dagegen hat innerhalb des Untersuchungszeitraums keine Gruppe mit weitgefassten, sozialrevolutionären Absichten ihr Ziel erreicht. Dies allein zeigt an, dass Terrorismus als Strategie nur wenig erfolgreich ist. Diese bereits geringe Erfolgsquote muss sogar noch weiter eingeschränkt werden, da sich in den meisten erfolgreichen Fällen zwar die von Terroristen angestrebten Verhältnisse einstellten, ein eindeutiger kausaler Zusammenhang zwischen erlittenem Terrorismus und der Veränderung politischer Realitäten aber nicht hergestellt werden kann.

## 2 Der „New Terrorism“

*Yes, I am a terrorist. Write that down: I admit I am a terrorist. [The Koran] says it is the duty of Muslims to bring terror to the enemy, so being a terrorist makes me a good Muslim.*

*Marwan Abu Ubeida, während der Ausbildung zum Selbstmordattentäter  
(zit. n. Roshandel/Chadha 2006: 69)*

Die Figur, wonach terroristische Gewalt durch ihre gezielte Inszenierung zuvörderst symbolischer Natur sei, geht, soweit die moderne politikwissenschaftliche Terrorismusforschung betroffen ist, vor allem auf die Arbeiten des U.S.-Amerikaners Brian Jenkins zurück, der die Beziehung zwischen terroristischer Gewalt und ihrer öffentlichen Wirkung auf den simplen Aphorismus „*Terrorism is theater*“ reduziert hat. Diese Formel wurde durch große Teile der nachfolgenden Wissenschaftlergenerationen als grundsätzliches Axiom akzeptiert und bemerkenswert unkritisch perpetuiert;

jedenfalls blieb nennenswerter Einspruch gegen eine solch offensichtliche Übersimplifizierung lange aus.<sup>41</sup> An den Theater-Aphorismus anknüpfend formulierte Jenkins schließlich die wohl berühmteste Phrase der modernen Terrorismusforschung, wonach Terroristen an vielen Zuschauern, nicht aber an vielen Opfern interessiert seien.<sup>42</sup> Der akademische Terrorismusdiskurs wird seit einiger Zeit sowie verstärkt nach dem 11. September 2001 von Angriffen auf dieses Paradigma dominiert. Mit dem Hinweis auf profunde taktische und strategische Veränderungen in terroristischen Phänomenen könne, so die Argumentation der Protagonisten, die Rede von einem monolithischen terroristischen Kalkül nicht mehr widerspruchsfrei Geltung beanspruchen (Howard 2006; Marquis 2006; Crenshaw 2004: 77-89; Hoffman 1998: 198f.; Stern 1999: 6-10; Waldmann 1998: 117). Bedenken gegen den „Jenkins-Satz“ knüpfen dabei vor allem an die Empirie, die zeigt, dass eine Tendenz zur Erzeugung immer höherer Opferzahlen durch terroristische Akte zu verzeichnen ist. Die Abbildungen 5 und 6 zeigen die progressive Entwicklung der Opferzahlen terroristischer Gewalt im Zeitraum von 1970 bis 2004.

---

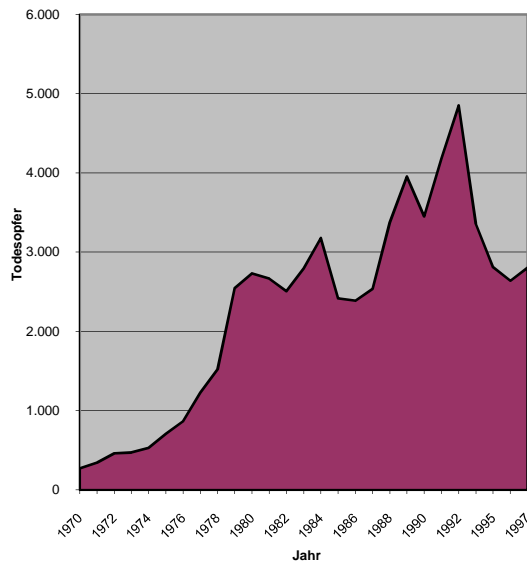
<sup>41</sup> Diese Position wurde auch von einflussreichen Theoretikern der internationalen Beziehungen vertreten. So hielt bspw. Kenneth Waltz den terroristischen Einsatz einer Nuklearwaffe mit dem Argument, dieser sei nicht mit der operationalen Logik von Terroristen in Einklang zu bringen, für ausgeschlossen, vgl. Waltz 1995: 94-96.

<sup>42</sup> Das Epigramm „Terrorists want a lot of people watching, not a lot of people dead“ stammt aus Brian Jenkins' Beitrag „International Terrorism: A New Mode of Conflict“, der 1975 in einem Sammelband erschien. Es wird praktisch in jeder einschlägigen wissenschaftlichen Publikation aufgegriffen.

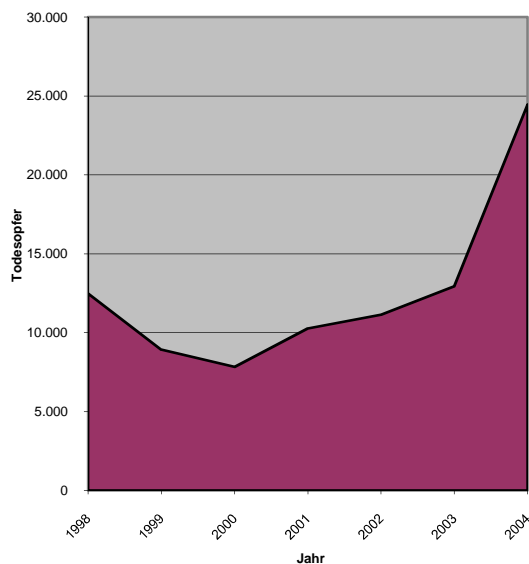


**Abb. 5:** Anzahl Todesopfer durch Terrorismus 1970-1997<sup>43</sup>

n = 61.637, Datengrundlage: Global Terrorism Database 1.1, eigene Darstellung

**Abb. 6:** Anzahl Todesopfer durch Terrorismus 1998-2004

n = 7.154, Datengrundlage: Global Terrorism Database 2, eigene Darstellung.



<sup>43</sup> Für das Jahr 1993 enthält die Datenbank keine Angaben. Laut Betreiber ging der Datensatz im Zuge der Digitalisierung verloren und konnte nicht wiederbeschafft werden, <http://209.232.239.37/gtd2/faqs.htm>, Zugriff am 10.09.2008.

Während die absolute Anzahl terroristischer Anschläge seit den 1990er Jahren rückläufig ist, hat sich die Zahl der getöteten Personen signifikant erhöht (Masters 2008: 406; Richardson 2007: 187ff.; Enders/Sandler 2000: 311; Ramakrishna/Tan 2002). Dies ist zum einen auf stärkeres staatliches Sponsoring von Terrorgruppen und die damit verbundene gestiegene Vielfalt und höhere Güte ihres Waffenarsenals zurückgeführt worden (Lake 2002: 15ff.; Hoffman 1998: 201). Diese Argumentation hält einer empirischen Überprüfung nicht stand. Die Zeitreihenanalysen von Walter Enders und Todd Sandler (2000; 2002) zeigen, dass die Veränderung nicht in der bei einem Anschlag verwendeten Technologie, sondern vielmehr in der Wahl des Szenarios liegt, das verstärkt auf maximale Schadenswirkung hin ausgelegt zu sein scheint:

„Although it is tempting to attribute the increased casualties per incident to (...) to better technology available to terrorists, incidents have not really relied on new technologies. (...) The difference today is that these bombs are often planted to explode where and when maximum carnage would result.” (Enders/Sandler 2002: 311)

Zum anderen zeigt sich im gleichen Zeitraum auch ein Anstieg religiöser, bzw. pseudo-religiöser Terrorismusformen, denn im Zeitraum von 1998 bis 2004 bilden religiös motivierte Terroranschläge nach den Fällen, in denen die Täter nicht ermittelt werden konnten, die zahlenmäßig größte Gruppe. Die Parallelität dieser Entwicklungen hat zu der Vermutung Anlass gegeben, dass religiös inspirierte Terrororganisationen tendenziell gewalttätiger sind, als ihre säkularen Pendants (Stern 1999: 17; Hoffman 1998: 93). Empirische Befunde untermauern diesen Befund, wonach die Bereitschaft zur Erzeugung hoher Opferzahlen vor allem religiös motivierten Gruppierungen zuzuschreiben ist. Ferner ist eine steigende Tendenz zur Transnationalisierung terroristischer Agenden zu konstatieren. Dies bezeichnet gewissermaßen die Fortführung, bzw. Perfektionierung des internationalen Terrorismus und bezieht sich grundsätzlich auf grenzüberschreitende Aktivitäten substaatlicher Akteure, die nicht mehr eindeutig lokal verortet werden können, bzw. keine lokalen Bezugspunkte mehr aufweisen. Damit sind vor allem solche Gruppierungen zu transnationalen

„Terrornetzwerken“<sup>44</sup> zu zählen, die in mehreren Staaten gleichzeitig vertreten sind und grenzübergreifend – auch konzertiert – operieren:

„Der transnationale Terrorist ist nicht auf ein spezifisches Land fixiert, da er keinen ‚nationalen‘ Kampf führt, sondern internationale Ziele verfolgt. An die Stelle von Lokalität und nationaler Mitgliedschaft treten transnationale Netzwerke und Beziehungen, d.h. soziale und symbolische Bindungen an ‚Gleichgesinnte‘ unterschiedlichster Herkunft und Prägung, die in anderen Teilen der Welt aktiv sind.“ (Schneckener 2004: 346)

Die Forschung hat die Gesamtheit dieser Faktorenkombination aus erhöhter terroristischer Gewaltwirkung, zunehmend religiöser Motivationen und entterritorialisiert operierenden Tätergruppen unter dem Begriff „New Terrorism“ zusammengefasst.<sup>45</sup> Paradigmatisch für diesen Typus steht die von dem saudischen Industriellensohn Osama Bin Laden gegründete pan-islamische Organisation „al-Qaida“ (*Die Basis*). Diese dominiert spätestens seit den Anschlägen vom 11. September 2001 die öffentliche und akademische Debatte und hat den Fokus von Politik und Forschung auf islamischen Extremismus und die aus diesem hervorgehenden Terrorismusformen gerichtet.<sup>46</sup>

## 2.1 Terrorismus und Religion

Aus analytischer Sicht liegt das schwierigste Problem des „New Terrorism“ in der Tat in seinem Verhältnis zur Religion. Der inhaltliche Zusammenhang von Terror und

---

<sup>44</sup> Unter einem Netzwerk kann eine Anzahl von Komponenten (Individuen, Organisationen, Unternehmen, Computer, ...) verstanden werden, die untereinander kommunizieren und/oder Ressourcen austauschen. Aus dezidiert politikwissenschaftlicher Perspektive wird ein Netzwerk als spezifische Form sozialer Organisation aufgefasst, die durch wiederkehrende Muster aus freiwilliger, reziproker und horizontaler (statt vertikaler) Kommunikation sowie durch interne Austauschprozesse charakterisiert ist (Keck/Sikkink 1998: 8). Netzwerke sind durch Dezentralität und Delegation gekennzeichnet und gelten damit üblicherweise als Gegenentwurf zu Hierarchien und Märkten (Powell 1990).

<sup>45</sup> Vereinzelt ist angenommen worden, solche Terminologie sei unglücklich, da die sie beschreibenden Variablen historisch wesentlich länger zurückverfolgt werden könnten und religiös motivierter und auf große Opferzahlen abzielender Terrorismus damit alles andere als neu sei (etwa bei Duyvesteyn 2004). Dessen ungeachtet hat sich die Bezeichnung im Schrifttum soweit ersichtlich durchgesetzt.

<sup>46</sup> Zur historischen Entwicklung von al-Qaida siehe Corbin 2002; Alexander/Swetnam 2001; Bergen 2001.

Religion ist prinzipiell alt, weshalb Bedenken gegen die aktuelle Begrifflichkeit, wie sie etwa Isabelle Duyvesteyn (2004) hegt, durchaus nicht unbegründet sind. Bis zum 19. Jahrhundert bildete die Religion die einzige Rechtfertigung terroristischer Aktionen. Die Renaissance religiösen Terrorismus' in der Gegenwart zeigt sich in der exponentiellen Zunahme dieser Gruppen seit der iranischen Revolution im Jahre 1979 und wird im Allgemeinen mit Strömungen eines seit einiger Zeit virulent gewordenen religiösen Fundamentalismus in Verbindung gebracht.<sup>47</sup> Alle drei monotheistischen Weltreligionen weisen auch radikale Tendenzen auf. Eine besonders gewalttätige Form haben diese Strömungen jedoch im Islam angenommen (Waldmann 1998: 99).

### **2.1.1 Charakteristika religiöser Terrorismusformen**

Die ersten modernen religiösen Terrorgruppen erschienen zu Beginn der 1980er Jahre. Zwölf Jahre später hatte sich deren Anzahl bereits von zwei auf elf erhöht und 1995 waren von den 65 bekannten aktiven und international agierenden terroristischen Vereinigungen bereits 26 als religiös motiviert klassifizierbar (Hoffman 1998: 91). Der Grad der tatsächlichen Bindung an religiöse Imperative ist über verschiedene Gruppierungen allerdings sehr unterschiedlich. Richardson bescheinigt von den 77 Terrorgruppen, die im Jahre 2004 durch das US-Innenministerium als religiös eingestuft waren, über die Hälfte (40) eine Mischung aus politischen und religiösen Motiven (Richardson 2007: 96). Auch al-Qaida operiert erkennbar aufgrund einer Programmatik, die sowohl politisch als auch religiös charakterisiert ist. Unklar ist jedoch bis heute, wie ihr Führer Osama Bin Laden diese Inhalte gewichtet, bzw. zu einander in Beziehung setzt. Die Forschung sieht bei al-Qaida mehrheitlich eine Dominanz (globaler) politischer Motive, wobei der Rekurs auf religiöse Denk- und Handlungsmaximen als

---

<sup>47</sup> Der Begriff des Fundamentalismus wird in diesem Zusammenhang häufig gebraucht, streng genommen ist seine Verwendung in dieser Weise jedoch unrichtig. Fundamentalismus beschreibt grundsätzlich eine Überzeugung, deren Rechtfertigung auf eine Grundlage zurückgeführt wird, die ihrerseits auf einer Letztbegründung fußt und damit authentisch ist. Im Kontext religiöser Dogmen sind mithin darunter vor allem jene Ausprägungen zu verstehen, die eine wörtliche Auslegung der Schriften und Traditionen propagieren und jede Modernisierung ablehnen. Diese sind i. d. R. aber nicht gewalttätig. Gleichwohl können sich aus Fundamentalismen radikale Vorstellungen entwickeln, deren Anhänger auch Gewalt zur Durchsetzung dieser Vorstellungen anwenden. Auf religiösen Überzeugungen fußender Terrorismus ist damit nicht die Folge von Fundamentalismus, sondern vielmehr von Extremismus, vgl. Heine 2001: 9ff..

vor-politische Legitimation terroristischen Handelns dient (Richardson 2007: 97f.; Schneckener 2004: 349f.; Müller 2003a: 81f.).

Religiös konturierte Terrorismusformen sind durch zwei Merkmale besonders gekennzeichnet: Sie sind transnationaler als Gruppen mit säkularen Motiven und deutlich gewalttätiger. Infolge der fehlenden Kongruenz von geographischen und konfessionellen Grenzen gelingt es religiösen Gruppen mühelos grenzübergreifend zu operieren, was sich nachteilig auf Ermittlungs- und Eindämmungsversuche auswirkt. Daneben sind Formen des religiösen Terrorismus (einschließlich des pseudo-religiösen „Kultterrorismus“) offenbar besonders gewaltbereit. Während im Jahr 1995 nur 25 Prozent aller international erfassten terroristischen Akte von religiös motivierten Gruppen begangen wurden, sind diese Gruppen für 58 Prozent der Opfer verantwortlich (Hoffman 1998: 93). Prinzipiell gilt das erörterte terroristische Kalkül für alle Varianten des Terrorismus, unabhängig davon, ob dieser von säkular oder religiös motivierten Protagonisten ausgeht. Es bestehen jedoch entscheidende Unterschiede zwischen beiden Formen, die weitreichende Folgen für das eingesetzte Gewaltpotential besitzen. Entscheidend für die deutliche Enthemmung im Einsatz von Gewalt sind vor allem zwei Faktoren: Erstens unterscheiden sich die von religiös inspirierten Terroristen vertretenen Wertesysteme und Moralkonzepte deutlich von denen ihrer säkularen Gegenstücke. Im Kontext einer als manichäisch aufgefassten Auseinandersetzung zwischen „Gut“ und „Böse“ wird der „Ungläubige“ zum Gegner und durch den „Rechtgläubigen“ regelrecht entmenschlicht. Religiöse Terroristen fühlen sich insoweit nicht an säkular geprägte Wert- und Rechtsordnungen gebunden und stehen damit in antagonistischer Opposition zur weltlich-rechtsstaatlichen Natur des post-westfälischen Staatensystems, was die Ausbildung eines vergleichsweise breiten Feindbegriffs bei religiösen Terrorgruppen erklärt. Zweitens ist das von allen anderen Terrorismusformen grundsätzlich andersartige Verhältnis zum angeblich interessierten Dritten für die Praxis religiös motivierter Terrorgruppen wesentlich.

Säkular orientierte Terroristen, die entweder ideologische oder nationalistische Primärziele verfolgen, haben regelmäßig einen verhältnismäßig eng gefassten Feindbegriff, der im Wesentlichen auf die Repräsentanten eines politischen Systems, einer Wirtschaftsordnung oder aber auf bestimmte Personengruppen (z.B. Polizisten, Wissenschaftler oder Unternehmer) beschränkt ist. Zwar liegt die Beurteilung, wer als Repräsentant einzustufen und damit als legitimer Adressat von Gewalthandlungen zu

betrachten ist, letzten Endes bei den Terroristen, doch dieser Entscheidung sind objektive Grenzen gesetzt, da „*sich ein Fabrikarbeiter, eine Büroangestellte oder eine Krankenschwester kaum als Repräsentanten eignen*“ (Schneckener 2002: 11). Mit einem deutlich weiter gefassten Feindbegriff operieren dagegen Gruppierungen, deren Agenda beispielsweise die Errichtung einer Theokratie oder die Einführung bestimmter religiöser Gebote zum Ziel hat. Dies gilt analog für pseudo-religiöse Gruppierungen wie Sekten oder Kulte die – wie etwa die japanische *Aum Shinrikyo* („Höchste Wahrheit“) – einen Jenseitsbezug aufweisen und nach einem mystischen, transzendentalen und göttlich inspirierten Gebot handeln (Hoffman 1998: 121).<sup>48</sup> Während religiös motivierte Terrorgruppen durchaus auch politische Ziele (mit)verfolgen können, verstehen sich pseudo-religiöse Organisationen zwar als religiös motiviert, eine politische (Teil-)Agenda ist aber i. d. R. völlig abwesend und die Gewaltanwendung dient lediglich der Beförderung apokalyptischer Utopien. Nach dem Feindbegriff solcher Akteure wird jeder zum Gegner, der sich als „Ungläubiger“ herausstellt. Die Festlegung, wer zu diesem Personenkreis zu zählen ist, trifft die Gruppe, oftmals nach den durch einen geistlichen Führer inspirierten und gebilligten Regeln autonom, wobei nicht nur Angehörige anderer Religionen, sondern gerade auch Mitglieder der eigenen Religion, denen vorgeworfen wird, vom „rechten Glauben“ abgerückt zu sein, unter den Feindbegriff der Gruppe fallen können. So sieht sich eine ganze Reihe islamisch geprägter Gesellschaften von Seiten extremistischer Gruppierungen dem Vorwurf der Dekadenz und „Verwestlichung“ ausgesetzt. Solche Gesellschaften und insbesondere ihre politischen Eliten können damit dem Feindbegriff islamistischer Terrorgruppen unterfallen.<sup>49</sup>

Wie dargelegt müssen überall dort, wo terroristische Handlungen begangen werden, auch die Belange des angeblich interessierten Dritten berücksichtigt werden. Geht die eingesetzte Gewalt über das propagandistisch wirksame Maß hinaus, so besteht die Gefahr, dass sich die Gruppe vor diesem als profitierend unterstellten Dritten desavouiert und seiner Unterstützung verlustig geht. Dieser (vermeintliche) Mechanismus bindet säkulare Terroristen verhältnismäßig eng an potentielle oder tatsächliche Sympathisanten, was in gewissem Maße gewaltbeschränkend wirkt. Das

<sup>48</sup> Für ein detailliertes Studium solcher Bewegungen siehe Barkun 1996; Faubion 2001; Kaplan 2002.

<sup>49</sup> Gemeint sind etwa die gemäßigten, pro-westlich eingestellten Scheichtümer am Persischen Golf.

Erfordernis einer innerweltlichen Legitimationsbasis ist die operationale Grundlage allen säkular ausgerichteten Terrorismus. Die Bedeutung des angeblichen Profiteurs reduziert sich im Falle des religiös motivierten Terrorismus allerdings erheblich, weil an die Stelle einer tatsächlich vorhandenen Personengruppe ein „jenseitiger“ Dritter tritt. Es existiert keine Bezugsgruppe mit der eine Reaktionsbindung bestünde und damit auch keine formelle Öffentlichkeit, die den religiösen Terroristen zur Zurückhaltung zwingt. Dieser benötigt lediglich eine außerweltliche Legitimation, da er das von theologischen Kapazitäten identifizierte „Richtige“ und „Gottgefällige“ tut und damit eine ihm auferlegte Pflicht erfüllt. Zwar sind religiös motivierte Terroristen zu einem gewissen Grad auf den Zuspruch von und die Billigung durch geistliche Autoritäten angewiesen. Die Bindung an diesen Dritten ist jedoch nur schwach ausgeprägt (Schneckener 2002: 12). Die klassische Aktion-Reaktion-Spirale wird durch den Umstand durchbrochen, dass es für religiöse Terroristen kein zu beeinflussendes Publikum gibt: „*Their audience lies elsewhere*“ (Kurth Cronin 2002: 41). Die Folge ist eine deutliche Enthemmung im Hinblick auf den Einsatz von Gewalt (Post 2000; 1987; Rapoport 1988; Stern 1999: 76). Dies bedeutet jedoch nicht, dass zwischen religiös motivierten Terroristen und gesellschaftlichen Gruppen keinerlei innere Verbindung bestünde. Im Falle al-Qaidas etwa, die sich im „Heiligen Krieg“ („jihad“)<sup>50</sup> wähnt, existiert eine breite, informelle „Zustimmungsgesellschaft“, die zwar selbst nicht unbedingt die aus religiösem Extremismus abgeleitete Gewaltlogik der Terroristen vorbehaltlos teilt, ihr aber angesichts der eigenen Machtlosigkeit sowie stark empfundener Benachteiligung und Entfremdung größtenteils neutral bis zustimmend gegenüberzustehen scheint:

„The jihad era is animated by widespread alienation combined with elements of religious identity and doctrine – a dangerous mix of forces that resonate deep in the human psyche. What is different about this phase is the urgent requirement for solutions that deal both with the religious fanatics who are the terrorists and the far more politically motivated states, entities, and people who would support them because they feel powerless and left behind in a globalizing world.” (Kurth Cronin 2002: 38)

---

<sup>50</sup> Siehe zu Begriff und Logik des „jihad“ statt vieler nur Roshandel/Chadha 2006: 39-68.

Aus analytischer Sicht stellt sich der islamistische Terrorismus damit als ein Zweiebenen-Phänomen dar, das aus einer relativ kleinen Gruppe hyperreligiöser Fanatiker sowie den sehr viel breiteren Zustimmung- und Ermöglichungsgesellschaften besteht, die häufig unter fehlender sozialer Absicherung, Armut und ineffektiver Staatsführung leiden. Ihre operative Durchschlagskraft beziehen Organisationen wie al-Qaida, die eine Vielzahl islamistischer Gruppen vereint, aus dieser passiv-sekundären Unterstützungsleistung großer Gesellschaften, die ihrerseits nicht von den positiven Effekten der politischen und ökonomischen Globalisierung profitiert haben.

### 2.1.2 Zur Ätiologie religiöser Gewalt

Der aus einer radikalen Interpretation fundamentalistischer Positionen entstehende religiöse Extremismus ist als multidimensionales Phänomen zuvörderst Symptom einer gesamtgesellschaftlichen *„Sinn- und Identitätssuche in Zeiten der gesellschaftlichen, politischen und – vielleicht mehr noch – der moralischen Krise“* (Heiligsetzer 2001: 81). Gleichzeitig ist er für seine Protagonisten probates Mittel zu ihrer Überwindung. Im Hinblick auf die Ätiologie religiöser Gewalt sind – ungeachtet aller konkret-inhaltlichen Unterschiede – über unterschiedliche Kulturräume hinweg häufig strukturelle, kategoriale und typologische Ähnlichkeiten auffällig, die auf günstige Vorbedingungen für das Entstehen extremistischer Tendenzen hindeuten. Es handelt sich in den meisten Fällen um sehr heterogene soziale Gefüge, die sich trotz pluralistischer Prägung und multikultureller Zusammensetzung als einheitlich handelnde Gemeinschaften begreifen. Die interne soziale Kohäsion wird über die (verordnete) Identifizierung mit dem Wertekanon der jeweiligen Kultur bewerkstelligt, wodurch auch deren religiöse Komponenten als die normativen „Leitsysteme“ menschlichen Denkens und Handelns erfasst sind (Heiligsetzer 2001: 82; Munson 2005: 228). Samuel P. Huntington hält die Suche nach Identität für das Zustandekommen solcher sozialer Kohäsionsprozesse für wesentlich. Kulturelle Identitäten, hervorgebracht durch Einigung auf bestimmte soziale, traditionelle, sprachliche und religiöse Determinanten eines Kulturentwurfs, sieht er in natürlicher Opposition zueinander und mithin einem ständigen Diffusionsprozess unterworfen (Huntington



1993: 25).<sup>51</sup> Die Bevölkerungen kulturell abgegrenzter Räume werden nach dieser Auffassung durch Prozesse globaler ökonomischer Modernisierung und sozialen Wandels zunehmend von altgedienten lokalen Identitäten entbunden, wobei insbesondere auch der Nationalstaat als Identifikationsquelle geschwächt wird und damit tendenziell nicht mehr als alleiniger Fixpunkt kultureller Abgrenzung nach außen hin dienen kann. Die Religion sieht Huntington dabei in der Rolle des funktionalen Ersatzes:

„In much of the world religion has moved in to fill this gap, often in the form of movements that are labelled ‚fundamentalist‘.“ (Huntington 1993: 26)

Im Verlauf solcher Prozesse können aus ursprünglich sozialen Agglomeraten Konglomerate entstehen, wenn die Religion die Doppelfunktion einer politischen und sozialen Religion ausfüllen und insoweit als gesellschaftlich einigende Klammer funktionieren kann. Neben der Übernahme von außerreligiösen politischen und sozialen Zusatzfunktionen durch die Religion sind diejenigen kulturellen Räume, die für die Entstehung extremistischer Strömungen anfällig sind, vor allem durch ihre *„tendenziell akephale Gesellschaftsstruktur“* (Heiligsetzer 2001: 82) charakterisiert. Häufig bedingen historische Verläufe und geographische Faktoren eine nur schwache Ausprägung politischer und religiöser Zentren, denen überdies nur wenig Vertrauen und Anerkennung entgegengebracht wird. Infolge solch anti-etatistischer und institutionenfeindlicher Einstellungen werden politische und religiöse Orientierungen i. S. dauerhafter, äußerer Formen nicht über staatliche Institutionen hergestellt, sondern *„vielmehr über eine permanente politisch-religiöse Erneuerung von innen heraus bzw. von unten her“* (Heiligsetzer 2001: 82). Diese Strukturen finden ihren Ausdruck u. a. in einer tief verankerten Tendenz zu sozialer Verantwortung. In Zeiten der Krise fühlt sich damit potentiell jedermann berufen, für die sozialen und kulturellen Fixpunkte mit persönlichem Einsatz einzutreten und dabei u. U. auch Gewalt anzuwenden. Hinzu kommt, dass Religion nicht in erster Linie als Privatsache betrachtet, sondern als kollektiver Ansatz zur Krisenbewältigung und zur Wiederherstellung des

---

<sup>51</sup> Huntingtons berühmte These vom Zusammenprall der Kulturen („Clash of Civilizations“) ist höchst umstritten und wiederholt insbesondere aufgrund des postulierten Automatismus’ kulturell begründeter Konfliktlagen heftig kritisiert worden. Für eine Kritik sei hier exemplarisch verwiesen auf Müller 1998; Mokre 2000 sowie Senhaas 1998, dort bes. Kap. 7.

gesellschaftlichen und kulturellen *status quo ante* sozial und politisch verstanden wird. Moralisierte Politik und politisierte Religion sind somit Folge der Verschmelzung von Politik, Religion und Moral. Religiöse Gewalt entsteht ferner primär in elaborierten Gewalkulturen, in denen Rache und Selbstjustiz als legitime Instrumente zur Verhinderung von Chaos und zur Aufrechterhaltung des Gemeinwesens betrachtet werden. In solchen Systemen ist Gewalt nicht Selbstzweck, sondern vielmehr ein kultureller Mechanismus zur Verhinderung von noch mehr Gewalt. Religiöser Terrorismus pervertiert gerade dieses Präventionssystem in einer Weise, in der

„(...) das inhibitorische Moment der Gewaltbeschränkung zugunsten des inzentiven völlig in den Hintergrund tritt und die ehemals ‚vorbeugende‘ Gewalt eine gesamtgesellschaftliche Eskalation bis hin zum bewaffneten Kulturkampf erst auslöst.“  
(Heiligsetzer 2001: 83)

Religiöse Utopien als Ausgangspunkt kultureller Zeitrechnung markieren ein weiteres Charakteristikum jener Gesellschaften, in denen sich bevorzugt religiöse Gewaltphänomene entwickeln können. So ist etwa sowohl im radikalen amerikanischen Protestantismus als auch im islamischen Extremismus des Orients die Religion höchstselbst Bedingungsfaktor, bzw. Keimzelle von Kultur und Gesellschaft gleichermaßen. Eine auf diese Weise idealisierte, religiös verklärte Urgemeinschaft steht dabei von Beginn an einer womöglich feindlichen, jedenfalls aber fremdartigen Umwelt gegenüber, was die Etablierung von Grenzmentalitäten befördern kann.<sup>52</sup> Bejaht man die These, dass jedenfalls die drei monotheistischen Weltreligionen expansive Tendenzen besitzen, so wird durch Mission und Sendungsbewusstsein kontinuierlich „Feindesland“ assimiliert, wodurch Exklusion und Inklusion zu initialen und erstrangigen Denkkategorien werden.<sup>53</sup>

Die dargelegten Faktoren begünstigen das Entstehen und die Akzeptanz charismatisch-religiöser sowie militant-gewalttätiger Bewegungen als Triebfeder

---

<sup>52</sup> Als Beispiele können die sog. Grenzland-Geisteshaltung („frontier“) in den USA und die im Islam gebräuchliche Einteilung der Welt in „dar-al-islam“ (Gebiet muslimischer Herrschaft) und „dar-al-harb“ (Gebiet des Krieges) angeführt werden.

<sup>53</sup> Der mit Christentum und Islam verbundene Missionsgedanke fehlt im Judentum. Zwar ist die Moral des Judentums ebenso absolut wie die der übrigen Weltreligionen. Es ist jedoch weder notwendig noch erwünscht, dass alle Menschen Juden werden. Das Judentum versteht sich insofern vor allem als Abstammungs- und Wahlgemeinschaft, vgl. Ebeling 2007: 9.

politischer und gesellschaftlicher Erneuerung und bewirken eine allgemeine Fundamentalismus- und Extremismusaffinität in den betroffenen Gesellschaften. Im Mittelpunkt religiös motivierter terroristischer Gewalt steht heute zweifellos der islamische Terrorismus, obwohl darauf hingewiesen werden muss, dass neben dem Islam auch andere Religionen als Legitimation für terroristisches Handeln herangezogen worden sind, etwa im Falle des extremistischen Protestantismus in den USA.

## 2.2 Jüngere Entwicklungen

Die Anschläge vom 11. September 2001 sind in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Sie haben erstens gezeigt, dass eine finanziell und personell potente Organisation wie al-Qaida fähig und willens ist, Großschadensereignisse herbeizuführen, die mit den Wirkungen von Kriegshandlungen vergleichbar sind. Kein terroristischer Anschlag zuvor hat eine solche hohe Opferzahl (über 3.000) und größere wirtschaftliche Schäden angerichtet. Den Tätern ging es neben der Erzielung eines massiven Medieneffekts um die Erzeugung möglichst hoher Opferzahlen. Neben den immensen Schäden an Mensch und Material rief die Anschlagskampagne zweitens indirekte Folgewirkungen hervor. Mit der Zerstörung des World Trade Centers war al-Qaida auch ein Schlag gegen die internationalen Finanzmärkte gelungen, da in beiden Türmen zahlreiche Wertpapierhändler und Analysten tätig waren. Im Anschluss waren in kürzester Zeit weltweit massive Kursverluste zu verzeichnen. Auch der Deutsche Aktienindex verlor 500 Punkte und damit 10% seines Werts, wobei vor allem Aktien von Fluggesellschaften und Versicherungen unter Druck gerieten. Durch die Anschläge war damit ein vitaler Bereich staatlicher Infrastruktur destabilisiert. Die Anschläge haben ferner belegt, dass terroristische Organisationen komplexe Operationen strategisch planen, simultan durchführen und dabei Hochtechnologie einsetzen können. Diese Potentiale haben sich nach dem 11. September 2001 bei einer Vielzahl von Anschlägen erneut gezeigt, wenngleich die schiere Dimension bislang nicht erneut erreicht wurde. In dieser terroristischen Praxis der jüngeren Vergangenheit zeigen sich zwei miteinander in Wechselwirkung stehende Trends, die für das Verständnis zeitgenössischer Terrorismusformen, vor allem auch im Hinblick auf die Wahl geeigneter Bekämpfungsansätze, wesentlich sind und deshalb näher betrachtet werden müssen: Erstens wirken sich die aufgezeigten Besonderheiten im strategischen Kalkül

religiös motivierter Terrorismusformen in spezifischer Weise auf doktrinäre Inhalte aus; dies vor allem insoweit, als der Schwellenwert für das akzeptable Gewaltmaß infolge der dargelegten Zusammenhänge hier höher liegt, als bei der Masse jener Gruppierungen, die sozial-revolutionären oder separatistisch-nationalistischen Agenden folgen. Daneben besteht ein zweiter Trend, der vor allem die operative Ebene betrifft und die verstärkte Nutzung von Hochtechnologie durch terroristische Akteure bezeichnet. Die Verbindung von höherem Gewaltpotential und Zugang zu Hochtechnologie ist freilich prekär. Leistungsfähigere Technik erlaubt Terroristen grundsätzlich eine Steigerung ihres operativen Potentials und damit eine Ausweitung ihres gesamten strategischen und taktischen Inventars.

### 2.2.1 Operative Trends

Der erste Trend beinhaltet wie dargelegt das gesteigerte Gewaltpotential des „New Terrorism“ und hat sich in mehrfacher Hinsicht niedergeschlagen. Zwar kann die Neigung zum verstärkten Gewalteinsatz vereinzelt auch an säkular ausgerichteten Gruppierungen gezeigt werden, etwa am Beispiel der ETA oder der Nachfolgeorganisationen der PKK. Die exponentielle Beziehung zwischen religiös inspirierten Agenden und erzeugten Opferzahlen ist im direkten Vergleich jedoch besonders auffällig. Dieses erhöhte Eskalationspotential rückt den „New Terrorism“ – jedenfalls phänomenologisch – in die Nähe von Formen der irregulären, asymmetrischen Kriegführung, was sich wiederum auf Zielwahl, Mitteleinsatz und Taktiken auswirkt. Terroristen wählen Anschlagsszenarien und –ziele zunehmend danach aus, wie viele Opfer sich maximal erzeugen lassen und setzen bewusst auf Mittel, deren Zerstörungskraft möglichst hoch liegt.

Eine zentrale Rolle nimmt in diesem Kontext der suizidale Terrorismus ein, bei dem seit Beginn der 1980er Jahre ein Anstieg in Anzahl und geographischer Verbreitung zu verzeichnen ist. Selbstmordterrorismus ist im Hinblick auf seine Schadenswirkung ausgesprochen effizient, da er Opferzahlen verursacht, die durchschnittlich um das Vierfache höher liegen, als dies bei Anschlägen anderer Art der Fall ist (Hoffman 2006: 60). Grundsätzlich ist das Phänomen bislang nur unzureichend erforscht. Arbeiten fokussieren häufig die vermeintliche Irrationalität der Selbsttötung und kommen bei der Suche nach individuellen Motiven zu dem Ergebnis, die

Bereitschaft zum Suizid sei auf religiöse Indoktrination oder spezifische psychologische Prädispositionen zurückzuführen, möglicherweise gar beides (Merari 1990; Post 1990). Neuere Forschung will dagegen auslösende Faktoren und Hintergründe für den verstärkten Rückgriff auf dieses dramatische Instrument offenlegen. Religiöse Motive scheinen in der Tat grundsätzlich eine Rolle zu spielen, sind aber keineswegs ausschließlich auf islamistischen Extremismus beschränkt und ferner nicht alleinige Auslöser. Mediale Aufmerksamkeit gilt aktuell zwar vor allem den Selbstmordanschlägen irakischer oder afghanischer Aufständischer, jedoch hatten bis zu dieser Eskalation die (säkular ausgerichteten) Tamilischen Befreiungstiger (LTTE) den Selbstmordanschlag als taktisches Mittel perfektioniert und ihn häufiger zum Einsatz gebracht, als jede andere Organisation (Richardson 2007: 151). Betrachtet man die Fälle von 1980 bis 2003, so wird ca. die Hälfte von ihnen mit islamistischen Tätern in Verbindung gebracht (Pape 2005a: 17).

Es gibt offenbar auch keinen Archetyp des Selbstmordattentäters. Entgegen früherer Vermutungen, wonach das Täterprofil vor allem ungebildete, arbeitslose und sozial isolierte Männer im Alter von 17 bis 24 beschrieb (Merari 1990; Post 1990), sind heute Männer wie Frauen im Alter von 15 bis 52 unter den Tätern. Häufig verfügen sie über höhere Bildungsabschlüsse und sind familiär gebunden. Selbstmordattentäter operieren gewöhnlich nicht autonom. Im Falle des Palästina-Konflikts etwa sind ausnahmslos Organisationen wie HAMAS, Palästinensischer Islamischer Jihad oder die Al Aqsa-Märtyrer-Brigaden für die Rekrutierung geeigneter Personen verantwortlich. Die Gruppierungen decken den technischen Bedarf des Attentäters (Sprengstoff und Zünder) und legen sein Ziel fest. Üblicherweise wird der Kandidat angewiesen, im Falle eines zu hohen Ermittlungsrisikos vor Ort auf ein beliebiges Ziel in der Nähe auszuweichen, dessen einziges Kriterium in der Anwesenheit einer möglichst großen Anzahl von Menschen besteht. Es sind Fälle bekannt, in denen ein „Anleiter“ aus sicherer Entfernung die Ladung eines Selbstmordattentäters ferngesteuert – häufig durch ein Mobiltelefon – gezündet hat (Hoffman 2006: 62). Aus der Sicht terroristischer Akteure bieten Selbstmordanschläge eine Reihe taktischer Vorzüge. Zunächst sind sie mit einem geschätzten mittleren Aufwand von ca. 150 U.S.-Dollar sehr kostengünstig. Die Planung kann ausschließlich auf die taktischen Belange der Operation hin ausgelegt werden, da die Organisation einer Fluchtmöglichkeit nicht erforderlich ist. Effiziente Sprengstoffe erlauben heute das Verbergen räumlich kleiner Ladungen am Körper, ohne

dass aufwändige Tarnmaßnahmen ergriffen werden müssen, um den Täter vor vorzeitiger Ermittlung zu schützen. Die Tatsache, dass eine Person, die sich an einem belebten Ort aufhält, naturgemäß weniger auffällig ist, als etwa ein herrenloses Gepäckstück (von dem sich der Täter zunächst entfernen muss, will er nicht durch die Detonation zuschaden kommen), macht den Suizidaltäter schwer ermittelbar und gibt ihm gleichzeitig die Gelegenheit, mit großen Personengruppen zu verschmelzen und diese durch die Zündung seines Sprengstoffs (in aller Regel mit Schrapnellen versehen, vgl. Hoffman 2006: 60) massiv zu schädigen. Eine Sprengstoff tragende und zum Suizid bereite Person kann geradezu als intelligentes, (teil-)autonomes Waffensystem angesehen werden, das sich auch kurzfristigen Veränderungen in seiner strategischen Umwelt flexibel anpassen kann: „*The suicide terrorist is the ultimate smart bomb*“ (Hofmann 2006: 59).

Neben den vor allem in bürgerkriegsähnlichen Szenarien wie im Irak oder in Afghanistan verstärkt von suizidalen Tätern eingesetzten IEDs und VBIEDs kann zuletzt eine weitere Taktik beobachtet werden, die unzweifelhaft darauf hin ausgelegt ist, ein Maximum an Personenschäden zu bewirken. Diese, typischerweise von den Freiheitsfalken Kurdistans (kurdisch: *Teyrêbazên Azadîya Kurdistan*, TAK), einer militanten Splittergruppe der verbotenen kurdischen Arbeiterpartei PKK gewählte Taktik, besteht im Herbeiführen einer häufig eher geringfügigen Sprengstoffexplosion an einem belebten Ort, etwa einem Markt, einem touristischen Zentrum oder einer Einkaufspassage. Sobald Helfer am Tatort eintreffen und mit der Bergung von Opfern, bzw. der Versorgung von Verwundeten beginnen, wird in unmittelbarer Nähe ein zweiter, üblicherweise größer dimensionierter Sprengkörper gezündet, der darauf abzielt, Helfer sowie Überlebende des ersten Anschlags zu töten (ZEIT Online 2008). Nach dieser Taktik gefährdet jeder Helfer potentiell sein eigenes Leben und wird womöglich davon absehen, Verletzte zu bergen oder vor Ort Erste Hilfe zu leisten. Bis entsprechend geschützte Einsatzkräfte eintreffen, um eine Bergung durchzuführen, können Opfer bereits an den Folgen der ersten Detonation verstorben sein. Ferner kann auch nach einer zweiten Explosion keineswegs sicher davon ausgegangen werden, dass nicht noch weitere IEDs in der Nähe deponiert sind.

Ferner hat eine Vorgehensweise in den taktischen Fundus von Terrororganisationen wie al-Qaida Einzug gehalten, die im militärischen Sprachgebrauch als „swarming“ bezeichnet wird und dem Verhalten sozialer Insekten

wie Bienen und Ameisen entlehnt ist (Robb 2007; Booker 2005; Rheingold 2002; Arquilla/Ronfeldt 2000; Edwards 2000). Sie bezeichnet grundsätzlich die Handlungsweise autonomer oder teilautonomer Akteure, ein gemeinsames Ziel aus unterschiedlichen Richtungen anzugreifen um sich im Anschluss daran wieder zu gruppieren, bevor der nächste Angriff vorgetragen wird. Im militärischen Kontext bezeichnet Schwärmen das Vorgehen dezentralisierter Kräfte gegen einen Gegner unter den Bedingungen maximaler Mobilität, Kommunikationsfähigkeit, Autonomie und reziproker Abstimmung. Über den Stellenwert militärischen „swarmings“ herrscht noch Unklarheit. Vor allem durch Praktiker wird die Auffassung vertreten, „swarming“ sei zuvörderst taktischer Natur und könne etablierte Methoden lediglich ergänzen, nicht aber ersetzen (Splinter Group C 2003). Ein Teil der Militärwissenschaft will im „Schwärmen“ dagegen das aktuell gültige Paradigma in der Evolution militärischer Organisation und Doktrin erblickt haben und misst dem Thema damit Bedeutung auch auf der strategischen Ebene zu (Arquilla/Ronfeldt 2000). Unabhängig davon flankieren die Entwicklungen im Rahmen der „Revolution in Military Affairs“ (RMA) hin zu der vor allem auf Kommunikation und echtzeitliche Information setzenden sog. vernetzten Operationsführung (NetOpFü, Network Centric Warfare, NCW) diese Überlegungen, bzw. sind deren Ausdruck.<sup>54</sup>

Üblicherweise wird zwischen massiertem, linearem und verteiltem, nicht-linearem Schwärmen unterschieden. Während lineares Schwärmen von Streitkräften eingesetzt wird, bedienen sich terroristische Akteure wie im Irak operierende al-Qaida-Zellen v. a. der Technik des nicht-linearen Schwärmens. Beide Taktiken ähneln sich darin, dass kleine, hochmobile Einheiten überfallartig Angriffe vortragen, dabei aber den fortgesetzten Kampf, v. a. aus mittlerer und kurzer Entfernung nur kurz führen oder aber ganz vermeiden. Unterschiede bestehen vor allem im Hinblick auf die Anzahl der angreifenden Einheiten sowie deren Aushaltbarkeit. Während beim linearen Schwärmen eine große Anzahl untereinander vernetzter Operateure entlang einer durch überlappende und intermittierende Angriffswellen gebildeten, „virtuellen“ Frontlinie

---

<sup>54</sup> Das Konzept der RMA enthält Aussagen und Einschätzungen über die Zukunft der Kriegführung. Kernelemente sind dabei Empfehlungen im Hinblick auf technologischen und organisatorischen Wandel vor allem innerhalb der US-Streitkräfte. Die RMA betont die besondere Bedeutung von modernen Informations- und Kommunikationsmitteln für Strategie und Taktik, weshalb ihre Inhalte häufig im Zusammenhang mit Streitkräftetransformation und Systemintegration diskutiert werden.

agieren, ist das nicht-lineare Schwärmen vor allem durch den einmaligen Angriff oder Hinterhalt von vergleichsweise wenigen Akteuren gekennzeichnet („hit-and-run“). Es existiert keine Frontlinie und eine direkte Auseinandersetzung mit dem Ziel wird wenn möglich vermieden. Dem überraschenden Angriff aus mehreren Richtungen folgt unverzügliches Ausweichen. Der Erfolg der Taktik hängt damit in besonderem Maße von der internen Koordinationsfähigkeit der beteiligten Angreifer ab. Diese wird in erster Linie durch den Einsatz moderner Echtzeitkommunikationsmittel hergestellt. Im Idealfall steht jedem Teilnehmer einer Schwarmoperation ein echtzeitliches, gemeinsames Lagebild (Common Relevant Operational Picture, CROP) zur Verfügung, das jederzeit relevante Informationen aktualisiert bereithält. Auf diese Weise kann das Schwärmen maximale Wirkung entfalten.

Im Hinblick auf die weltweite Verfügbarkeit moderner Kommunikationsmittel wie Mobilfunk, Pager und (tragbarer) Satellitennavigation stellt Schwärmen auch für terroristische Zwecke eine gangbare taktische Variante gegen aufgeklärte und in Wirkweite befindliche Ziel dar. Herausragendes Beispiel für eine „schulmäßig“ vorgetragene, terroristische Schwarmoperation ist der Anschlag des 11. September 2001, als mehrere Akteure der al-Qaida sich simultan vier verschiedenen Zielen annäherten. Ferner kann davon ausgegangen werden, dass jüngere Operationen derselben Organisation in Kenia, Jemen, Kuwait und Irak vor allem aufgrund des extensiven Gebrauchs mobiler Kommunikationsmittel einen bislang unerreichten Koordinierungsgrad aufweisen. Die Fähigkeit, weltweit und zeitgleich Anschläge auf verschiedene Ziele verüben zu können, bringt einen immensen strategischen Vorteil für die Täter mit sich, der durch die Nutzung moderner Kommunikationsmittel noch verstärkt wird, denn diese erlauben die Planung und Koordination von Schwarmoperationen vor allem auch aus Verstecken heraus. Schwarmangriffe bündeln zudem die Schädigungswirkungen im Ziel, weshalb das vermehrte Auftreten dieser Taktik ebenfalls mit der Beobachtung gesteigener Gewaltpotentiale bei bestimmten terroristischen Gruppierungen in Einklang steht.

Terroristen setzen offenbar zunehmend auch auf die physische Zerstörung sog. kritischer Infrastrukturen (KRITIS). Dabei handelt es sich im Allgemeinen um Organisationen und Einrichtungen mit wichtiger Bedeutung für das staatliche Gemeinwesen, bei deren Ausfall erhebliche Beeinträchtigungen der öffentlichen



Sicherheit zu erwarten wären (Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik 2008). Der US Patriot Act definiert KRITIS als:

„(...) systems and assets, whether physical or virtual, so vital to the United States that the incapacity or destruction of such systems and assets would have debilitating impact on security, national economic security, national public health or safety, or any combination of those matters.” (zit. n. Department of Homeland Security 2002: 29f.)

Infrastruktur liegt in vielfältiger Form vor und ist nicht ausnahmslos „kritisch“. Üblicherweise werden Landwirtschaft, Wasserversorgung, Nahrungsmittelproduktion, öffentliches Gesundheitswesen, Not- und Rettungsdienste, Telekommunikation, nationale Rüstungsindustriebasis, Energie, Transportwesen, Banken und Finanzen, chemische Industrie, Postwesen und Schifffahrt zu den KRITIS gezählt (Bell 2006: 144; Odenthal 2003: 281; Beering 2003: 24; Department of Homeland Security 2006; 2002). Diese Strukturen sehen sich prinzipiell einer Reihe von Gefährdungen gegenüber und können in ihrer Funktion aufgrund verschiedenartiger Einflüsse gestört sein. Neben Naturkatastrophen, Unfällen oder Fehlbedienungen als Ursachen von Stör- oder Ausfällen wird die Gefährdung durch terroristische Aktivitäten zuletzt verstärkt thematisiert. KRITIS sind heute in zunehmendem Maße örtlich konzentriert und umfassend vernetzt. In Verbindung mit geringen systemischen Redundanzen kann der Ausfall eines Elements den Ausfall anderer nach sich ziehen, wodurch die Möglichkeit zur weitreichenden Unterbrechung entsprechender Prozesse und Leistungen bereits durch die Störung nur eines Elements gegeben ist. Dazu kommt, dass es sich bei KRITIS häufig um sehr große und damit schwierig zu schützende Ziele handelt. Häufig bergen KRITIS zudem intrinsische Risikopotentiale, die die Wirkungen externer Sabotage verstärken oder gar übertreffen können. Insbesondere die Versorgungsinfrastruktur operiert mit Gütern und Betriebsstoffen, die brennbar, explosiv oder anderweitig gefährlich sind.

Die Verwundbarkeit kritischer Infrastrukturen ist damit grundsätzlich mehrdimensional und bietet einem terroristischen Akteur theoretisch bis zu drei operative „Hebel“: Er kann eine KRITIS erstens isoliert angreifen. Zweitens kann er einen Anschlag zur Ablenkung von einem anderen Anschlag mit dem Ziel durchführen, diesen zu verschleiern oder seine Wirkungen zu verlängern. Schließlich kann ein terroristischer Anschlag auf kritische Infrastrukturen drittens Teil einer

Schwarmoperation sein, in deren Rahmen mehrere Ziele simultan angegriffen werden. Anschläge auf KRITIS wirken zwar primär durch die konkrete Unterbrechung gesellschaftlich relevanter, ökonomischer oder politischer Prozesse. Sie besitzen aber auch propagandistisches Potential, etwa dann, wenn z. B. ein durch einen Terrorakt verursachter Stromausfall in einem städtischen Ballungsgebiet zu der öffentlichen Annahme führt, der Urheber sei besonders gefährlich, weil er nach Belieben in die Lebenswelt einer Vielzahl von Menschen eingreifen könne.

### **2.2.2 Terrorismus und Technologie**

Die bis hierhin dargelegten Entwicklungen betreffen vor allem den doktrinären Überbau terroristischer Organisationen. Auf der operativen Ebene schlägt sich eine zweite Entwicklung nieder, die auf alle Lebensphasen eines terroristischen Akteurs vollumfänglich Einfluss nimmt und auf diese Weise umfassend alle Belange terroristischen Handelns betrifft. Die zunehmende Nutzung moderner Hochtechnologie durch terroristische Akteure stellt eine überaus folgenreiche Entwicklung dar, die das Verhältnis von Terrorist und Staat in vielerlei Hinsicht neu charakterisiert. Es ist immer wieder die Vermutung geäußert worden, dass infolge ständig wachsender Technologiedispositive Schichten von „überbefähigten“ (superempowered) Gruppen oder sogar Individuen entstehen könnten, die zukünftig in der Lage seien, dem Nationalstaat in offener Konfrontation entgegenzutreten und ihn in die Knie zu zwingen (Robb 2007: 11; Shubik 1997: 406-408).

Aus technologischen Mitteln ziehen Terroristen in unterschiedlicher Weise Nutzen. Während isolierte Gruppierungen technische Innovation in der Hauptsache mit Blick auf die „technologische Tretmühle“ betreiben müssen und sich Verbesserungen vor allem auf die taktische Ebene (verbesserte Zünder, verminderte Störanfälligkeit usw.) beschränken, so besitzt die gegenwärtige Nutzung leistungsfähiger Hochtechnologie durch Gruppierungen, die in globalen Netzwerken lose miteinander verbunden sind, vor allem auch eine strategische Komponente. Technologie ist in zunehmendem Maße verfügbar und ihre Leistungsfähigkeit wächst exponentiell. Diese – von Intel-Gründer Gordon Moore in den 1960er Jahren in das berühmte „Moore’sche Gesetz“ gefassten – exponentiellen Kapazitätswachse haben Technologiezyklen verkürzt und die Mindestanforderungen für den Einsatz hochentwickelter und

ressourcenintensiver Anwendungen v. a. im EDV-Bereich gesenkt.<sup>55</sup> Gleichzeitig ist der Zugriff auf und die Nutzung von solcher Technologie kaum noch erschwert, da in einer parallelen Entwicklung frühere Hemmnisse für den Einsatz entsprechender Plattformen (Preise für Computersysteme, Anwenderwissen) im Zuge der ökonomischen und informationellen Globalisierung praktisch nicht mehr bestehen.

Aus der Verfügbarkeit von immer wirksameren, kostengünstigen und global verbreiteten Technologien erwächst zweifellos enormes ökonomisches Potential, v. a. in Form von Produktivitätssteigerungen, die zu Einkommensverbesserungen führen. Die Kehrseite eines solchermaßen effizienten Austauschs von Informationen und Kapital liegt im Risiko der (illegalen) Aneignung von sensiblen Informationen, etwa über KRITIS, durch staatliche oder substaatliche Akteure (Hanning 2008: 37). Der globale Transfer technologischer Hebelkraft betrifft auch das Feld der Kriegführung und Konfliktregelung gleichermaßen und da er praktisch nicht zu regulieren ist, ergeben sich im Kontext politischer Gewalt vor allem dann nachteilige Effekte, wenn die fraglichen Technologien staatlicher Kontrolle entzogen sind und von substaatlichen Akteuren wie Terrorgruppen oder gewalttätigen Individuen genutzt werden. Diese haben sich den Technologien stets innewohnenden „dual-use“-Nutzen ihrerseits – nicht zuletzt auch im Hinblick auf das dargelegte Erfordernis für terroristische Organisationen zu technischer Innovation – erfolgreich erschlossen. Gegenwärtig können für praktisch alle kritischen Belange dezentralisierter Organisationen (Rekrutierung, Ausbildung, Ausrüstung und Mobilisierung) eine ganze Reihe von Technologien nutzbar gemacht werden, allen voran das Internet. Aber auch der direkte, waffenähnliche Einsatz von Alltagstechnologie zur Erzeugung terroristischer Schadenslagen kann zunehmend beobachtet werden. Dabei bedarf es keineswegs einer so spektakulär vorgetragenen Aktion mit entführten und als Rammwaffe eingesetzten Verkehrsflugzeugen wie im Fall

---

<sup>55</sup> Das Moore'sche Gesetz (*Moore's Law*; „Gesetz“ i. S. v. „Gesetzmäßigkeit“) sagt aus, dass sich die Komplexität integrierter Schaltkreise mit minimalen Komponentenkosten etwa alle zwei Jahre verdoppelt. Unter Komplexität verstand Gordon Moore, der das Gesetz 1965 formulierte, die Anzahl der Schaltkreise auf einem Computerchip. Ursprünglich sprach Moore von einer jährlichen Verdoppelung, 1975 korrigierte er seine Angabe auf eine Verdoppelung alle zwei Jahre. Nach der heute vorherrschenden, abgewandelten Auslegung sagt das Gesetz aus, dass sich die Anzahl an Transistoren auf einem handelsüblichen Prozessor alle achtzehn Monate verdoppelt. Gelegentlich ist auch von einer Verdoppelung der Anzahl an Transistoren pro Flächeneinheit (sog. Integrationsdichte) die Rede. Dieser exponentielle Technologiefortschritt bildet eine wesentliche Grundlage der „digitalen Revolution“, vgl. Mehrgardt 2008.

des 11. September 2001. Gewöhnliche Mobiltelefone erlauben heute die simultane Zündung von IEDs/VBIEDs über große Entfernungen hinweg, während sich die mit digitalen Kleinkameras aufgezeichneten Detonationen dann in unmittelbarer zeitlicher Nähe im Internet veröffentlichen und damit einer Vielzahl von potentiellen Sympathisanten (und Opfern) präsentieren lassen. An der umfassenden Vernetzung von EDV-Systemen kann jedermann drahtlos und mit hohem Datendurchsatz partizipieren, durch Verschlüsselungstechnologien seine Identität verschleiern und – entsprechendes Know-How vorausgesetzt – sensible Datenströme manipulieren, stören oder gänzlich unterbinden.

### 2.2.3 Terrorismus und Massenvernichtungswaffen

Das Zusammenfallen von Verfügbarkeit moderner Technologie und dem Befund verstärkter Gewaltbereitschaft hat schließlich auch die (bereits früher vereinzelt geäußerte) Befürchtung verstärkt, Terroristen könnten Massenvernichtungswaffen (MVW) entwickeln oder sich verschaffen und einsetzen (Richardson 2007; Parachini 2006; Tucker 2000; Stern 1999; Falkenrath et al. 1998; Hoffman 1998; Roberts 1997, Shubik 1997; Simon 1989). Schwierigkeiten ergeben sich bereits im Zusammenhang mit der Begrifflichkeit. Es existiert keine allgemein verbindliche (völkerrechtliche) Definition von „Massenvernichtung“ und vorhandene Formeln sind gänzlich unbefriedigend. Das U.S.-Verteidigungsministerium versteht darunter

„Any large number of casualties produced in a relatively short period of time, usually as the result of a single incident such as a military aircraft accident, hurricane, flood, earthquake, or armed attack that exceeds local logistic support capabilities.“ (Department of Defense 2008: 331)

Aus dem Verweis, wonach das Überschreiten lokaler Reaktionspotentiale auf ein eingetretenes Schadensereignis das definitorische Kriterium für Massenvernichtung sei, folgt, dass ein Schadensereignis (x Tote, y Verletzte) in einer abgelegenen ländlichen Siedlung ohne eigene Rettungsdienste – z. B. infolge einer Naturkatastrophe – als Fall von Massenvernichtung zu werten wäre. Dasselbe Schadensereignis (x Tote, y Verletzte) wäre in einer Großstadt, die über ausgeprägte Notfalldienststrukturen verfügt, dagegen kein Fall von Massenvernichtung. Angesichts dieser Relation sagt die

Formulierung „large numbers“ ohne die Angabe einer mindestens erforderlichen relativen Häufigkeit von Todesfällen praktisch nichts aus. Die Definition ist folglich unbrauchbar. Dessen ungeachtet ist der Begriff im Sprachgebrauch verbreitet und sogar Bestandteil völkerrechtlicher Verträge.<sup>56</sup>

Typischerweise sind unter der Rubrik der MVW nukleare, biologische und chemische Waffen erfasst. In jüngerer Vergangenheit werden insbes. im terroristischen Kontext auch improvisierte Strahlungswaffen (sog. dirty bombs) unter diesem Oberbegriff mit dem Argument subsumiert, sie seien mit Nuklearwaffen wesensverwandt.<sup>57</sup> Der Anschlag der japanischen Gruppe Aum Shinrikyo mit einem Nervenkampfstoff in der U-Bahn von Tokyo im Jahre 1995 sowie weitere, vereinzelte Fälle haben die Realität des terroristischen Einsatzes solcher Waffen nachhaltig unterstrichen und auch al-Qaida werden Beschaffungsversuche im Bereich der MVW nachgesagt. So warnt das Department of Homeland Security (DHS) im 2006

---

<sup>56</sup> Im Völkervertragsrecht wurde der Begriff „Massenvernichtungswaffe“ erstmalig in Art. IV des „Vertrags über die Grundsätze zur Regelung von Tätigkeiten von Staaten bei der Erforschung und Nutzung des Weltraums, einschließlich des Mondes und anderer Himmelskörper“ (kurz: *Weltraumvertrag*) aus dem Jahre 1963 verwendet.

<sup>57</sup> Wie der Begriff „Massenvernichtung“ ist auch der Term „Massenvernichtungswaffe“ problembehaftet, da die in dieser Klasse erfassten Mittel in ihrer Wirkung höchst unterschiedlich sind. Käme es in erster Linie auf das Merkmal der (physischen) Vernichtungskraft an, so unterfielen dem Begriff allenfalls die (strategischen) Nuklearwaffen. Strukturelle Schäden lassen sich mit biologischen und chemischen Waffen dagegen nicht erzielen, weshalb für diese Kategorien der Begriff „Massentötungswaffe“ geeigneter erscheint. Im Unterschied zu Nuklearwaffen, die noch lange nach ihrem Einsatz durch die verursachte Rückstandsstrahlung wirksam bleiben, sind die in biologischen Waffen verwendeten Erreger empfindlich gegenüber Umwelteinflüssen und gehen schnell zugrunde. Ähnliches gilt für chemische Waffen, die bereits nach kurzer Zeit ihre Wirkung wieder vollständig verlieren können. Vereinzelt wird die Ansicht vertreten, dass chemische Waffen auch aufgrund ihres relativ begrenzten Wirkungsgrads nicht dem Begriff der MVW unterfielen (etwa bei Mueller/Mueller 2000: 167; Harigel 2000: 2). Dieser Einwand erscheint jedoch nicht besonders plausibel. Zwar müssen chemische Kampfstoffe in großen Mengen ausgebracht werden, um eine massentötende Wirkung zu erzielen. Gleichwohl können bspw. fünf Tonnen des Nervengases Sarin bei optimalen Verhältnissen auf einer Fläche von vier Quadratkilometern 50 Prozent aller sich dort aufhaltenden, ungeschützten Personen töten (Cirincione et al. 2002: 11). Dies wäre mit konventionellen Waffen nur bei ungleich höherem Aufwand zu realisieren. Insgesamt ist der Begriff MVW zwar unbefriedigend. Mit Rücksicht auf den hohen Verbreitungsgrad in der Literatur soll er hier jedoch beibehalten werden. Abzulehnen ist jedoch die Auffassung Bairds (2006), der (noch richtig) die Möglichkeit zur terroristisch motivierten Brandstiftung erkennt, Waldbränden dann aber übermäßig großes Zerstörungspotential zuschreibt und damit letztlich Feuer den MVW zuschlägt. Mit Hinweis auf Flutkatastrophen und der Möglichkeit, diese durch Sabotage von Dämmen u. ä. willentlich herbeizuführen, könnte man demnach auch Wasser zur MVW erklären, was die Begrifflichkeit letztlich ins Absurde aufblähen würde.

verabschiedeten National Infrastructure Protection Plan eindringlich vor verstärkten Anstrengungen al-Qaidas und assoziierter Gruppen, sich nukleare, biologische, chemische und radiologische Fähigkeiten zu verschaffen (Department of Homeland Security 2006: 10). Osama Bin Laden selbst hat auf die Pflicht eines jeden muslimischen Kämpfers hingewiesen, solche Waffen zu erwerben. In einem Interview mit dem Time Magazine erklärte er bereits 1999:

„Es ist eine religiöse Pflicht für Muslime, solche Waffen zur Verteidigung zu beschaffen. Wenn ich solche Waffen bestelle, erfülle ich eine heilige Pflicht. Es wäre für jeden Muslim eine Sünde, nicht auch jene Waffen zu haben, denn dadurch werden die Ungläubigen von einem Angriff auf Muslime abgehalten.“ (zit. n. Tophoven 2002: 253)

Der akademische Terrorismusdiskurs exploriert die Möglichkeiten eines Einsatzes von MVW in aller Regel mit dem Hinweis auf das gesteigerte Gewaltpotential religiöser Formen. Diese Beziehung leuchtet zwar unmittelbar ein, bearbeitet das Themenfeld des MVW-Terrorismus jedoch keineswegs abschließend, denn abseits der konkreten Massenvernichtung können MVW auch aus anderen Gründen für Terroristen attraktiv sein. Damit könnten auch Gruppierungen, die grundsätzlich dem inhibitorischen Moment der Gewaltbeschränkung (noch) unterliegen, am Erwerb nuklearer, biologischer, chemischer oder radiologischer Fähigkeiten interessiert sein, was das Problem noch weit dringlicher erscheinen ließe, als es große Teile der Forschung gegenwärtig zugeben wollen. Beispielsweise wäre der von Terroristen so hochgeschätzte Aufmerksamkeitseffekt beim Einsatz einer MVW erheblich, da der offensive Normbruch des Terroranschlags noch durch den außerordentlichen Wirkungsgrad des eingesetzten Mittels maximiert würde. Daneben eignen sich MVW besonders zur nachhaltigen Erzeugung von „Angst und Schrecken“, da öffentliche Ängste vor Unbekanntem wie Toxinen, Krankheitserregern oder radioaktiver Strahlung häufig höher liegen, als es die tatsächliche Gefährdung objektiv rechtfertigen würde (Stern 1999: 32). Der Einsatz einer MVW kann daneben immensen ökonomischen Schaden anrichten, etwa durch gezielte Zerstörung von Agrarprodukten und Nutzpflanzen, Vergiftung von Vieh und Lebensmitteln oder Kontaminierung von Medikamenten. Diese Wirkungen lassen sich durch den Einsatz konventioneller Mittel kaum erreichen und gehen mit enormen wirtschaftlichen (und politischen) Schäden einher. Kann eine Gruppierung auch nur glaubhaft mit dem Einsatz einer MVW drohen,

so wird auf das betroffene politische System ein immens hoher Handlungsdruck ausgeübt, der dazu genutzt werden kann, von ihm bestimmte, ökonomisch schädliche Handlungen zu erpressen. Der Einsatz einer MVW ist i. d. R. jedoch mit einer Reihe technischer Hürden verbunden. Diese können in Abhängigkeit von der Kategorie sowie des technischen Niveaus unterschiedlich hoch sein. Insofern könnte eine Gruppierung daran interessiert sein, durch ein Dispositif über Hochtechnologie den angeblich interessierten Dritten zu beeindrucken.<sup>58</sup> Es ist ferner denkbar, dass sich eine Gruppierung eine defensiv verstandene MVW-Fähigkeit verschafft, um Ermittlungsbehörden abzuschrecken.

Unabhängig von den zugrundeliegenden Motiven ist eine Beschaffung von MVW durch substaatliche Akteure mit besonderen Schwierigkeiten verbunden. Zudem sind die einzelnen Waffenkategorien für einen terroristischen Einsatz unterschiedlich geeignet. Nuklearwaffen können aufgrund ihrer hohen Letalitätswirkung für einen terroristischen Akteur, der an der Erzeugung hoher Opferzahlen interessiert ist, durchaus attraktiv sein, weswegen entsprechende Bedrohungsanalysen in der wissenschaftlichen Terrorismusliteratur recht zahlreich vorliegen (Ellingsen 2008; Russell/Wirtz 2007; Levi 2007; Allison 2006, 2005; Parachini 2003). Theoretisch könnten Terroristen versuchen, eine solche Waffe herzustellen, zu erwerben oder zu entwenden. Eine Überlassung durch einen staatlichen Sponsor kann dagegen mit Blick auf dargelegten Folgen für das Verhältnis von Sponsor und Terrorist als unwahrscheinlich gelten.<sup>59</sup> Insgesamt sind die Aussichten auf einen terroristischen Einsatz einer Kernwaffe jedoch zurückhaltend zu beurteilen. Zwar sind die Funktionsprinzipien von Kernwaffen heute infolge der Deklassifikation vieler Quellen weltweit verfügbar.<sup>60</sup> Während bei der Konstruktion allenfalls die Zündtechnik noch ein

---

<sup>58</sup> In der Tat scheinen hochentwickelte wehrtechnische Produkte auf bestimmte Gruppierungen eine besondere Anziehungskraft auszuüben. So ist bekannt, dass die Aum-Sekte auf Betreiben ihres Führers Shoko Asahara hin ein vergleichsweise ehrgeiziges Chemiewaffenprojekt verfolgte. Die rechtsextreme „National Alliance“ des US-Amerikaners William Pierce hat die bevorzugte Rekrutierung von Reservisten mit deren Befähigung zur Bedienung von MVW begründet, vgl. Stern 1999: 74.

<sup>59</sup> Die Begriffe „Nuklearwaffe“ und „Kernwaffe“ werden nachfolgend für alle Waffensysteme verwendet, die auf dem Prinzip der Kernspaltung („Atombombe“) oder der Kernfusion („Wasserstoffbombe“) basieren. Für ein detailliertes Studium nuklearen Designs siehe Barnaby 2003: 15-40; 67-84.

<sup>60</sup> Alexander Kelle und Anette Schaper sehen in der häufig kritisierten Deklassifikation lediglich eine „Konsequenz aus dem unausweichlichen Fortschritt der Wissenschaft seit dem Beginn des

Problem auf der Ingenieursebene darstellen kann, liegt die *conditio sine qua non* der Nuklearwaffenproduktion letztlich in der Verfügbarkeit geeigneter Spaltmaterialien. Zur Konstruktion ist entweder hoch angereichertes Uran (HEU) oder aber das Plutoniumisotop 239 (Pu 239) erforderlich, dies jeweils in bestimmten Mengen und Reinheitsgraden.<sup>61</sup> Beide Materialien kommen nicht in der Natur vor, sondern müssen in technisch aufwändigen Verfahren erst hergestellt werden. Dies wird einer terroristischen Vereinigung allerdings nicht zugetraut:

„Die wäre allenfalls einem Staat mit entsprechenden Ressourcen möglich, und es ist zweifelhaft, ob ein solches Programm lange unentdeckt bleiben würde. Es wären aufwändige Nuklearanlagen nötig, deren geheime Beschaffung und Betrieb nicht unentdeckt bleiben kann.“ (Kelle/Schaper 2001: 25)<sup>62</sup>

Die Eigenproduktion einer funktionierenden Nuklearwaffe durch eine terroristische Vereinigung kann damit ausgeschlossen werden. Mutmaßlich wird ein substaatlicher Akteur versuchen, sich relevante Spaltisotope, bzw. vollständige Waffensysteme durch Kauf oder Diebstahl anzueignen. In diesem Zusammenhang sind verstärkt Befürchtungen vorgetragen worden, wonach infolge anhaltender Unterfinanzierung der post-sowjetische Nuklearkomplex für Diebstahl von Komponenten oder kompletten Systemen als besonders anfällig gelten müsse (Cirincione et al. 2005: 130). Die Existenz eines schwarzen Markts für nukleares und radiologisches Material wird zwar gemeinhin angenommen (Lee 2008: 434; Falkenrath et al. 1998: 136; Cirincione et al. 2005: 16-24). Dieser Umstand alleine erlaubt jedoch kaum Rückschlüsse über eingetretene oder zukünftige Proliferationsvorgänge zugunsten terroristischer Akteure.

---

*Nuklearzeitalters*“ (Kelle/Schaper 2001: 20). Die Praxis der amerikanisch-russischen Zusammenarbeit auf dem Nuklearsektor zeigt jedenfalls, dass zu strikte Geheimhaltung kontraproduktive Effekte hat, da sie nukleare Abrüstung und Verifikation erschweren kann. So weigert sich Russland beharrlich, die Zusammensetzung des Plutoniums aus seinen abgerüsteten Gefechtsköpfen bekanntzugeben, was die Überführung des Materials in den zivilen Brennstoffkreislauf sowie seine Entsorgung behindert.

<sup>61</sup> Theoretisch können zur Produktion von Kernwaffen auch Neptunium (chem. Zeichen Np) und Americium (chem. Zeichen Am) – künstlich hergestellte, radioaktive Transurane aus der Gruppe der Actinoide – verwendet werden. Diese Elemente entstehen als Abfallprodukte in Kernreaktoren. Weltweit existieren allerdings nur sehr geringe Mengen an Np und Am, weshalb sie hier vernachlässigt werden können. Gleichwohl kann auch von Np und Am grundsätzlich eine Proliferationsgefahr ausgehen. Dies erkennen auch Filges 2002 und Cirincione et al. 2002: 36.

<sup>62</sup> Derartige Prozeduren würden messbare Emissionen erzeugen, deren völlige Abschirmung technisch ausgeschlossen ist.



Gleichwohl sind Fälle von Schmuggel oder Diebstahl von Nuklearmaterial dokumentiert (Allison/Kokoshin 2003; Hoffman/Claridge 1999; Williams/Woessner 1995) und es existieren in der Tat Hinweise auf Abzweigung von Spaltmaterialien aus russischen Beständen (Weiner 2002; Wolfsthal/Collina 2002; Stent/Shevtsova 2002; Gurr/Cole 2000).<sup>63</sup> Zudem ist nach wie vor unklar, ob die Beschaffungsbemühungen der al-Qaida um HEU in Südafrika in den Jahren 1993 und 1994 erfolgreich verliefen.<sup>64</sup> Im Jahr 1997 erregte der im Jahr zuvor durch Präsident Jelzin entlassene General Alexander Lebed in einer Sendung der CBS mit der Behauptung Aufsehen, dass der Verbleib von bis zu 100 sog. „Rucksackbomben“ mit einer Sprengkraft von jeweils einer Kilotonne nicht geklärt sei. Diese, für Kommandotrups des sowjetischen Militärnachrichtendienstes GRU konstruierten, tragbaren Systeme seien zudem nicht mit Sicherungen gegen unbefugte Zündung versehen. Das russische Verteidigungsministerium widersprach Lebeds Behauptungen umgehend und erklärte, es existierten weder Systeme dieser Art noch befänden sich russische Nuklearwaffen außerhalb politischer Kontrolle. Es ist gleichwohl bekannt, dass die USA in den 1960er Jahren eine große Anzahl ähnlicher Waffen (sog. Small Atomic Demolition Munition, SADM) konstruiert haben (Mueller/Mueller 2000: 165). Es ist nicht einzusehen, warum die ehemalige Sowjetunion nicht gleichgezogen haben sollte. Obwohl über ein vergleichbares sowjetisches Programm in der Öffentlichkeit praktisch nichts bekannt ist, wird häufig die Behauptung Lebeds als unwahrscheinlich angezweifelt, wonach in den vermissten Rucksackbomben keine Sicherungen gegen unbefugte Zündung verbaut

---

<sup>63</sup> Nach Angaben der IAEA konnten zwischen 1992 und 2006 insgesamt 9,4 Kilogramm HEU und ca. 250 Gramm Plutonium beschlagnahmt werden (Lee 2008: 434f. sowie dortige Anm. 1). Diese Mengen sind für die Realisierung HEU- oder Plutonium-basierter Designs gleichermaßen nicht ausreichend. Die IAEA-Richtwerte für die zur Kernwaffenproduktion erforderlichen „signifikanten Mengen“ liegen für HEU bei 25 Kilogramm und für Plutonium bei acht Kilogramm. Diese Richtwerte sind allerdings keineswegs universal akzeptiert. Andere Einschätzungen weichen mitunter deutlich nach unten ab, weswegen der versuchte Diebstahl von 18,5 Kilogramm HEU aus der russischen Forschungseinrichtung VNIITF (*Russisches Föderales Atomzentrum – Allrussisches wissenschaftliches Forschungszentrum für technische Physik*) in Sneshinsk (bis 1991 „Tscheljabinsk-70“) besondere Aufmerksamkeit erregte, vgl. Allison/Kokoshin 2003: 14.

<sup>64</sup> Südafrika hatte im Rahmen eines geheimen Kernwaffenprogramms große Mengen an HEU produziert und 1979 einen einsatzfähigen Sprengkopf auf Uranbasis fertiggestellt. Das Land trat 1991 dem Vertrag über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (Nichtverbreitungsvertrag, NVV) bei und unterliegt seitdem dem Kontrollregime der IAEA. Diese konnte 1995 die Aufgabe des Programms sowie die Abrüstung von sechs Sprengköpfen verifizieren. Frühere illegale Abzweigungen können jedoch nicht ausgeschlossen werden (Cirincione et al. 2002: 359ff.).

worden seien. Sollte eine Terrorgruppe im Besitz einer solchen SADM sein, so bliebe ihr nur die Möglichkeit, die Waffe zu zerlegen, um das enthaltene Spaltmaterial für einen Eigenbau zu verwenden. Dabei muss jedoch beachtet werden, dass waffengrädiges Pu aufgrund der kernchemischen Abbauvorgänge in einer Nuklearwaffe regelmäßig ersetzt werden muss. Dies ist jedoch im Falle der vermissten sowjetischen SADMs kaum anzunehmen, weshalb bei der Zündung nur noch eine relativ kleine Energiemenge freigesetzt würde (Kelle/Schaper 2001: 33).

Insgesamt kann der Diebstahl oder der Ankauf einer Nuklearwaffe, bzw. des zur Herstellung nötigen Spaltmaterials durch Terroristen grundsätzlich nicht ausgeschlossen werden, zumal substaatliche Akteure infolge fehlender oder nur marginaler territorialer Bindung dem „nuklearen Tabu“ (Tannenwald 2007; 2006; 2005) nicht unterliegen und ein Kernwaffeneinsatz damit nicht durch die Aussicht auf einen nuklearen Gegenschlag abgeschreckt werden kann.<sup>65</sup> Sollte es einer gut organisierten Gruppierung gelingen, ausreichende Mengen spaltbaren Materials in ihren Besitz zu bringen, so könnte sie unter optimalen Arbeitsbedingungen eine technisch primitive aber funktionstüchtige, d. h. eine Kernexplosion verursachende Waffe konstruieren.

Eine technisch sehr viel einfachere Variante von Nuklearterrorismus wäre der Einsatz einer improvisierten Strahlungswaffe (radiological dispersion device, RDD). Ein RDD ist keine Nuklearwaffe, da sie nicht auf einer Spaltungs- oder Fusionsreaktion beruht. Stattdessen werden in solchen Konstruktionen nicht spaltbare radioaktive Materialien durch einen Mechanismus freigesetzt. Aus terroristischer Perspektive genügt jedoch die bloße Freisetzung derartiger Stoffe nicht, da dies i. d. R. von „Freund und Feind“ gleichermaßen zunächst unbemerkt bliebe. Eine sowohl physisch als auch propagandistisch wirksame Methode liegt für einen terroristischen Akteur in der

---

<sup>65</sup> Damit ist freilich nichts darüber ausgesagt, ob jenseits der Abwägung politischer Folgewirkungen (z. B. in Form eines nuklearen Gegenschlags) terroristische Akteure auch moralische Bedenken gegen den Einsatz von MVW hegen können. In der Perspektive Tannenwalds besteht das Tabu zwischen (Territorial-)Staaten und kann damit primär auf politische rational-choice-Kalküle zurückgeführt werden. Moralische Einwände spielen dabei jedoch ebenfalls eine Rolle und verstärken die Wirkkraft des Tabus (Tannenwald 2006: 677). Falkenrath vermutet im Zusammenhang mit seinen Überlegungen, warum Terrorismus mit MVW so selten sei, dass eine politisch und moralisch geprägte Norm gegen den Einsatz von MVW ganz grundsätzlich bestehe und folglich auch substaatliche Akteure in ihrem Handeln beeinflusse: „*There appears to be special moral reservation against killing people with poison, disease, or the atom: a norm against nuclear, biological, or chemical weapons use against human beings.*“ (Falkenrath et al. 1998: 46)

Kombination von Nuklearmaterial und Explosivstoff. Erfolgt die Freisetzung dieser Materialien durch konventionellen Sprengstoff, so spricht man von einer „schmutzigen Bombe“.<sup>66</sup> Da RDDs weder eine Produktionsinfrastruktur (HEU- oder Pu-Herstellung) noch eine Plattform zur Verbringung (z. B. einen ballistischen Flugkörper) voraussetzen, wäre die autonome Herstellung einer Waffe dieser Kategorie für einen substaatlichen Akteur deutlich einfacher zu bewerkstelligen, als die Produktion einer Nuklearwaffe. Das Gefahrenpotential von solchen „schmutzigen Bomben“ wird in der Literatur uneinheitlich beurteilt, da die bislang erbrachten Risikoanalysen infolge fehlender Präzedenzfälle auf abstrakten Verwundbarkeitsannahmen und theoretischen Schadensmodellen beruhen.<sup>67</sup> Es ist die Auffassung vertreten worden, dass radiologische Waffen aufgrund ihres beschränkten Wirkungsgrads nicht zu den MVW zu zählen seien (so Burton 2006). Tatsächlich wäre die initiale Wirkung eines RDD in Hinblick auf die zu erwartenden Opferzahlen nicht mit den Effekten einer Kernexplosion vergleichbar, da letztere vor allem durch thermische Energie sowie Druck- und Sogwelle wirkt. Die Gefährdung durch RDDs liegt vielmehr in der räumlichen Verteilung radioaktiver Substanzen, wodurch große Gebiete kontaminiert werden und Personen, die sich in diesem Bereich aufhalten, grundsätzlich unterschiedslos gefährdet sein können.

Die konkrete Wirkung eines RDD ist von einer Reihe von Faktoren abhängig, wie des verwendeten Isotops, der Menge des freigesetzten Materials, dessen Ausbringungsform<sup>68</sup>, Tageszeit, Witterungsbedingen, geographische Gegebenheiten sowie Art und Umfang der Bebauung (Reshetin 2005: 4472; Geiger 2003: 3). Neben der Destabilisierung des öffentlichen Lebens infolge der verbreiteten Angst vor radioaktiver Strahlung stünden auch negative ökonomische Effekte, etwa durch Produktionsausfälle oder durch die Kontaminierung von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen zu erwarten. Das Auswärtige Amt schätzte bereits 2003, dass der terroristische Einsatz eines RDD nicht ausgeschlossen werden könne (Auswärtiges Amt 2003: 27). Dahingehende Befürchtungen haben sich unterdessen konkretisiert, dies v. a. aufgrund von Angriffen

---

<sup>66</sup> Insoweit werden nachfolgend die Begriffe „RDD“ und „schmutzige Bombe“ synonym verwendet.

<sup>67</sup> Ein mathematisches Schadensmodell hat Reshetin (2005) vorgelegt.

<sup>68</sup> Geeignete radioaktive Materialien liegen i. d. R. in Pulver- oder Kugelform vor. Technisch höhere Varianten können auch radioaktive Gase freisetzen.

relevanter Materialien in großen Mengen, etwa in Tiflis und Bangkok.<sup>69</sup> Die zur Konstruktion einer Strahlungswaffe erforderlichen Materialien werden heute verbreitet in der Nuklearmedizin sowie in Industrie und Wissenschaft eingesetzt und unterliegen dort verhältnismäßig schwacher Sicherung (Geiger 2003: 3).

RDDs sind für Terroristen aufgrund ihrer vergleichsweise wenig voraussetzungsvollen Herstellung und ihrer potentiell großen „Terrorwirkung“ zwar prinzipiell reizvoll. Ihr praktischer Wert erscheint jedoch zweifelhaft. Zunächst müssen durch Diebstahl oder Schmuggel erworbene Isotope für eine Verwendung in einem RDD bestimmten vorbereitenden Prozeduren unterzogen werden, die für den Durchführenden mit nicht unerheblichen Strahlungsrisiken einhergehen. Dazu kommt, dass die Halbwertszeit der meisten im medizinischen und industriellen Bereich verwendeten Radionuklide für eine Verwertung in einer Strahlungswaffe zu kurz und ihre Strahlungsintensität ohnehin zu schwach ist (Palmore 2003: 72).<sup>70</sup> Gleichwohl existieren durchaus auch Stoffe, mit denen sich großflächige Kontaminationswirkungen zumindest auf theoretische Ebene erzielen lassen und deren Beschaffungsprognose deutlich günstiger liegt, als die für Spaltmaterialien zum Bau einer Nuklearwaffe. Insgesamt erscheint die Aussicht auf Terrorismus mit improvisierten Strahlungswaffen ernst:

„Aufgrund der zu erwartenden Umweltverseuchung, Panik in der Bevölkerung, Lähmung des öffentlichen Lebens, der Propagandawirkung und der beträchtlichen volkswirtschaftlichen Schäden ist davon auszugehen, dass der radiologische Terrorismus aus Tätersicht als äußerst attraktiv gilt und daher niedrige Einstiegshürden aufweist.“ (Geiger 2003: 6)

Im Bereich der biologischen Waffen hat die Besorgnis über die Bedrohung durch Proliferation seit Mitte der 1990er Jahre deutlich zugenommen. Besonders vor dem Hintergrund enormer staatlicher Offensivpotentiale und der Abwesenheit eines Verifikationsmechanismus im Übereinkommen über das Verbot biologischer Waffen

---

<sup>69</sup> Im Mai 2003 konnten dort zwei Behälter sichergestellt werden. Einer enthielt ca. 80 Kg eines Cäsium-Strontium-Gemischs, der andere ca. 30 Kg reines Cäsium.

<sup>70</sup> Die Halbwertszeit ist grundsätzlich die Zeit, in der sich ein exponentiell mit der Zeit abnehmender Wert halbiert hat. Im engeren Sinne wird der Begriff benutzt, um die Zerfallsgeschwindigkeit von Radionukliden zu bemessen.

(wie ihn etwa das Chemiewaffenübereinkommen (CWÜ) kennt, erscheint die Perspektive von Terrorismus mit biologischen Waffen als besonders ernst.<sup>71</sup> Als kurz nach den Anschlägen vom 11. September 2001 in den USA Briefe mit Milzbrandsporen an verschiedene Personen des öffentlichen und politischen Lebens verschickt wurden, kanalisierte sich diese Besorgnis zunehmend in Forderungen nach substantielleren staatlichen Maßnahmen im Bereich der Bekämpfung von und Vorsorge gegen Bioterrorismus (Jones 2005). Die jüngsten Fortschritte auf dem Sektor der Biotechnologie und nicht zuletzt die rasante Steigerung ihres kommerziellen Potentials auf den internationalen Märkten haben die Verfügbarkeit biologischer Agenzien erhöht und den Wirkungsgrad bestehender Arsenale vergrößert. In biologischen Waffen finden sowohl lebende Mikroorganismen wie Bakterien (auch Rickettsien), Protozoen, Viren und Pilze, als auch von Mikroben, Pflanzen oder Tieren produzierte Toxine Verwendung. Biologische Waffen setzen diese pathogenen Mikroorganismen oder die die aus zellulären Vorgängen gewonnenen chemischen Gifte frei, um bei Mensch, Tier oder Pflanze Schädigung oder Tod herbeizuführen. Mikrobische Kampfstoffe unterscheiden sich dabei fundamental von Toxinen. Letztere sind weitaus weniger effektiv, da es sich um Gifte, also chemische Substanzen handelt, nicht jedoch um lebende Erreger, die sich vermehren können. Darüber hinaus sind Toxine nicht ansteckend und können jenseits der ihnen ausgesetzten Population keine Wirkung entfalten (Falkenrath et al. 1998: 46). Im Allgemeinen wird die Letalität im Verhältnis zur Ausbringungsmenge bei biologischen Waffen höher angesetzt als bei allen anderen MVW, da Mikroben sich innerhalb des Wirts reproduzieren und daher bereits kleinste Kampfstoffmengen genügen, um die erwünschten Wirkungen zu erzielen. Eine ganze Reihe von Staaten haben bisher mit unterschiedlichem Erfolg biologische Waffenprogramme betrieben.

Terroristische Anschläge mit Pathogenen haben sich vereinzelt ereignet, wobei der Fall der auf dem Postweg an Kongress und Medien versandten Milzbrandsporen

---

<sup>71</sup> Art. 6 I des *Übereinkommens über das Verbot der Entwicklung, Herstellung und Lagerung bakteriologischer [biologischer] Waffen und von Toxinen sowie über die Vernichtung solcher Waffen* (häufig kurz: *Biowaffenübereinkommen*, BWÜ) sieht lediglich vor, dass jeder Vertragsstaat, der bei einem anderen Vertragsstaat konventionswidriges Verhalten vermutet, befugt ist, Beschwerde beim VN-SR einzulegen. Dieser kann – muss aber nicht – sodann eine Untersuchung anordnen (Art. 6 II BWÜ).

durch einen Biowaffenexperten der U.S. Army der spektakulärste sein dürfte.<sup>72</sup> Der Fall forderte fünf Todesopfer. In der überwiegenden Zahl der Fälle blieb ein Erfolg aufgrund unzureichender technischer Kapazitäten bei der Überführung eines Krankheitserregers oder eines Toxins in eine waffengrädige Form zwar aus. Dies kann gut anhand des – erstaunlich oberflächlich dokumentierten – Falls des Rajneesh-Kults, der im Jahr 1984 751 Einwohner einer kleinen Gemeinde in Oregon mit dem Erreger *Salmonella Enterica* infizierte, gezeigt werden (Carus 2001: 115-137). Der Umstand, dass es nicht gelang, Personen auch zu töten, wird in der Literatur bisweilen dazu herangezogen, auch diesen Fall als Misserfolg zu werten (vgl. etwa Neuneck 2002: 177). Diese Auffassung kann kaum überzeugen, da es hier einem substaatlichen Akteur tatsächlich gelungen ist, eine vergleichsweise große Anzahl von Menschen vorsätzlich mit einem potentiell tödlichen Bakterium zu infizieren. Dass es dabei nicht zu Todesfällen kam, ist für die Beurteilung des Vorgangs als bioterroristischen Akt nicht von Belang.

In einem terroristischen Einsatzszenario liegt ein prinzipieller Vorteil biologischer Kampfstoffe in deren hoher Toxizität. Das Vorteilsverhältnis zwischen einzusetzender Menge und erzielbarer Wirkung dämpft überdies die Herstellungskosten und senkt die Ansprüche an den mindestens nötigen Komplexitätsgrad, da die notwendige Kampfstoffmenge in Abhängigkeit zu seinem Reinheitsgrad infolge der initial hohen Giftigkeit nur langsam ansteigt. Dieser Umstand eliminiert wiederum die Notwendigkeit, extensive personelle und technische Infrastruktur vorzuhalten, was sich positiv sowohl auf den Gefährdungsgrad des Herstellers, als auch auf sein Ermittlungsrisiko auswirkt (Purver 1997: 3). Taktische Vorteile ergeben sich vor allem durch die zeitliche Latenz zwischen Ausbringung und Wirkungseintritt. Die dem Ausbruch einer Infektion üblicherweise vorangehende Inkubationszeit ermöglicht dem Täter die Flucht und bietet ihm daneben die Möglichkeit, durch die unklare Kausalkette ein besonderes starkes Angst- und Verwundbarkeitsklima zu erzeugen, denn ein Epidemieausbruch könnte sowohl auf natürliche Ursachen als auch auf den Einsatz eines biologischen Kampfstoffs zurückzuführen sein. Dazu kommt, dass ein (neuerlicher) Einsatz im Moment seiner Durchführung mit hoher Wahrscheinlichkeit

---

<sup>72</sup> Der 61-jährige Bruce Ivins hatte zunächst als Experte an den Ermittlungen selbst teilgenommen und sich das Leben genommen, als sich die Hinweise auf seine Beteiligung, bzw. Urheberschaft zu verdichten begannen. Er war am Biowaffenzentrum Fort Detrick in Maryland beschäftigt und galt unter seinen Kollegen seit längerer Zeit als depressiv.

unbemerkt bliebe, wodurch ein permanentes Bedrohungsgefühl in der Öffentlichkeit entstünde.

Durch diese Kombination von Faktoren erscheinen biologische Kampfstoffe als terroristisches Mittel besonders geeignet. Die Erfolgsaussichten zur Realisierung einer biologischen Kapazität durch einen substaatlichen Akteur können unterdessen seriös kaum beurteilt werden, da unterschiedlich wirksame Pathogene unterschiedliche Herstellungsprozeduren verlangen, die ihrerseits im Hinblick auf fachliche und technische Expertise unterschiedlich voraussetzungsvoll sind (Cirincione et al. 2005: 58). Als kritische Hürde für einen erfolgreichen Einsatz gilt gemeinhin weniger die Herstellung als vielmehr die fachgerechte Ausbringung eines Agens (Stern 1999: 21-24; Purver 1997: 8; Falkenrath et al. 1998: 46). Diese ist mit besonderen Schwierigkeiten verbunden, da biologische Kampfstoffe empfindlich gegenüber Umwelteinflüssen (Austrocknung, Feuchtigkeit, Oxidation) sind. Insbesondere lebende Erreger gehen zugrunde, wenn sie Licht oder Sauerstoff ausgesetzt sind.<sup>73</sup> Insgesamt ist die Gefährdung durch einen terroristischen Biowaffeneinsatz zurückhaltend zu beurteilen. Ein Agens von minderer Qualität kann auch bei optimaler Ausbringung nicht voll wirksam werden. Umgekehrt kann auch ein hochwertiges und widerstandsfähiges Pathogen bei suboptimaler Ausbringung ebenfalls nicht seine volle Wirksamkeit entfalten. Infolge dieser Reziprozität zwischen Produktions- und Ausbringungsphase müsste ein substaatlicher Akteur beide Stadien optimiert haben, was angesichts bereits grundsätzlicher Schwierigkeiten bei der Biowaffenproduktion wenig wahrscheinlich, wenngleich nicht völlig ausgeschlossen erscheint. Die durch den Einsatz des Nervengases Sarin bekannt gewordene Aum Shinrikyo-Sekte hatte sich offenbar seit 1990 auch an der Herstellung biologischer Agenzien versucht. Eine abschließende Beurteilung fällt schwer, da der Sachverhalt im Schrifttum uneinheitlich beurteilt wird. Kaplan meint, der Kult habe 1995 über selbstproduzierte Milzbrandsporen sowie über Botulinustoxin verfügt und zudem an einem Dispositif über Q-Fieber-Erreger gearbeitet. Zu diesem Zweck habe Aum Shinrikyo eigens Laborkapazitäten angelegt. Der Autor berichtet darüber hinaus von einer als humanitäre Hilfsaktion getarnten

---

<sup>73</sup> Eine prominente Ausnahme bildet der Erreger des Lungenmilzbrands *bacillus anthracis*, der in Sporenform sehr widerstandsfähig ist. Gebiete, in denen der Erreger freigesetzt wurde, können auf Jahrzehnte hinaus für ungeschützte Personen unbetreibar sein, wie etwa die „Insel der Wiedergeburt“ im Aral-See (mittlerweile durch Verlandung eine Halbinsel) oder die schottische Insel Gruinard.

Expedition nach Zaire im Jahr 1992, in deren Rahmen vorgeblich Ebola-Opfern geholfen werden sollte, die aber tatsächlich dem Zweck diente, das Virus zu beschaffen und zur Kultivierung nach Japan einzuführen (Kaplan 2001: 213; Kaplan/Marshall 1996). Eine abweichende Auffassung findet sich bei Leitenberg, der behauptet, die Sekte habe trotz semiprofessioneller Arbeitsbedingungen zu keinem Zeitpunkt jemals ein Pathogen herstellen können (Leitenberg 1999: 149). Von den tatsächlichen Umständen unabhängig wird man jedoch annehmen müssen, dass vor allem die Auswirkungen der biotechnischen Revolution im Hinblick auf die Verbesserung von Technologie und Wissen bislang bestehende Hürden zusehends abbauen, weshalb der Gefährdung durch Bioterrorismus zukünftig eher mehr als weniger Aufmerksamkeit zu widmen wäre.

Insgesamt beunruhigender ist die Perspektive von Terrorismus mit chemischen Waffen, bzw. giftigen Chemikalien. Solches ist in der Vergangenheit bereits mehrfach aufgetreten, wobei der Anschlag der Aum-Sekte auf die U-Bahn in Tokyo im Jahr 1995 den wohl prominentesten Fall darstellt. Chemische Waffen sind seit vielen Jahren bekannt und von vielen Staaten in beachtlichen Mengen hergestellt worden. Es handelt sich dabei um künstlich hergestellte, gesundheitsschädliche Substanzen, die als Gase oder Flüssigkeiten ausgebracht werden. Sie werden i. d. R. durch Mischung unterschiedlicher, meist harmloser und damit häufig unproblematisch zu beschaffender Vorläuferagenzien erzeugt und nach ihrer Wirkungsweise in haut-, blut-, lungen- oder nervenschädigende Kampfstoffe eingeteilt.<sup>74</sup>

Ähnlich wie bei biologischen Agenzien ist ein erfolgreicher Einsatz chemischer Kampfstoffe in erster Linie von der Art der Ausbringung sowie von externen Faktoren (Windgeschwindigkeit und Windrichtung, Luftfeuchte, Temperatur) abhängig. Neben der Anfälligkeit gegen externe Einflüsse besitzen chemische Kampfmittel noch einen weiteren taktischen Nachteil, da sie bezogen auf ihr Gewicht weit weniger tödlich sind als biologische oder nukleare Waffen. Um Effekte in etwa der gleichen Größenordnung zu erzielen, müssen folglich enorme Mengen transportiert und versprüht werden, was

---

<sup>74</sup> Die inoffizielle fünfte Kategorie der sog. Psychokampfstoffe (Halluzinogene u.s.w.) ist insgesamt von eher untergeordneter Bedeutung und wird hier nicht berücksichtigt. Gleiches gilt für die Gruppe der Umweltkampfstoffe, unter der u. a. Herbizide zur Entlaubung (z. B. „Agent Orange“) oder Erntevernichtung erfasst sind. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden Reizstoffe, die auf Schleimhäute wirken und (reversibel) kampfunfähig machen sollen.



einen nichtstaatlichen Akteur vor logistische Probleme stellen kann. Daneben kann eine effektive Ausbringung nur in Tröpfchen- oder Aerosolform erfolgen, wozu besondere Sprühvorrichtungen nötig sind (Cirincione et al. 2005: 63). Im terroristischen Einsatz erscheint damit die Freisetzung giftiger Chemikalien vor allem in geschlossenen Räumen sinnvoll, wo Witterungseinflüsse keinen oder nur geringen Einfluss auf die Wirksamkeit des Kampfstoffs nehmen können. Der Fall des Sarin-Anschlags in einem U-Bahnwagen in Tokyo durch die Aum-Sekte zeigt jedoch, dass neben gewissen Mindestansprüchen an die chemische Reinheit des Kampfstoffs das Erfordernis der fachgerechten Ausbringung mindestens ebenso bedeutsam ist. Fünf Täter führten insgesamt elf doppelt verpackte Plastikbeutel mit sich, in die jeweils 600g (flüssiges) Sarin eingeschweißt war. Kurz vor Erreichen einer Haltestelle durchstießen die Täter mit der Spitze von Regenschirmen die Folie, um anschließend unter Zurücklassung der durchlöcherten Beutel die Wagen zu verlassen. Obwohl der Anschlag während des morgendlichen Pendlerverkehrs in mehreren vollbesetzten U-Bahnzügen verübt wurde, kamen dabei nach Angaben der Staatsanwaltschaft lediglich zwölf Personen ums Leben. Zwar verursachte der Anschlag auch eine beträchtliche Zahl von Verletzten (offiziell ca. 4000)<sup>75</sup> sowie ein beachtliches Maß an Panik und Verwirrung. Gemessen an der theoretischen Letalität des Kampfstoffs muss er jedoch als wenig erfolgreich beurteilt werden.

Dieser relative Misserfolg wird gelegentlich als Indiz dafür gewertet, dass nichtstaatliche Akteure weder über die erforderlichen Ausbringungsmöglichkeiten für chemische Kampfstoffe, noch über die technologischen Möglichkeiten zur Erzielung höherer Reinheitsgrade verfügen dürften (Karasik 2002; Campbell 1997). Eine andere Auffassung betont, dass die Anschläge nicht das volle operative Potential der Sekte repräsentierten, da diese infolge des steigenden Ermittlungsdrucks auf die Gruppierung in zeitlicher Eile vorbereitet und durchgeführt worden seien (Stern 1999: 64). Die technischen und finanziellen Hürden dürften bei der Herstellung chemischer Kampfstoffe insgesamt jedoch erheblich niedriger liegen, als bei biologischen Agenzien oder Nuklearwaffen. Das Beispiel der Aum-Sekte zeigt, dass es einer gut organisierten und ökonomisch unabhängigen Organisation durchaus gelingen kann, chemische (und

---

<sup>75</sup> Diese Zahl gilt mittlerweile als zu hoch und wird in der Literatur mehrheitlich abgelehnt, vgl. Kaplan 2001: 219 sowie dortige Anm. 51.

biologische) Kampfstoffe selbst herzustellen und dabei ihre operativen Kapazitäten noch zu erweitern.<sup>76</sup> Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass eine terroristische Gruppierung zukünftig über genügend Kampfstoffmengen und adäquate Ausbringungstechnologie verfügen könnte.

Insgesamt ergeben sich im Hinblick auf die Frage, ob Terroristen MVW einsetzen können und wollen vor allem folgende Einsichten: Bestimmte Terrorismusformen, deren Agenden durch potentiell nicht verhandelbare Ziele charakterisiert sind und die aufgrund jenseitiger Autorisierung handeln, ohne den Beschränkungen durch diesseitige angeblich interessierte Dritte zu unterliegen, können den Einsatz solcher Waffen grundsätzlich erwägen, ohne dabei ihren organisatorischen oder inneren Zusammenhalt zu gefährden. Dieser Zusammenhang wird durch einen empirischen Bestand untermauert, der jedoch bislang schmal ausfällt. Damit ist vor allem die Frage nach dem Modus eines solchen Einsatzes von Bedeutung. Hinsichtlich der Aquisitionsmöglichkeiten bestehen gravierende Unterschiede zwischen den einzelnen Kategorien. Während der Einsatz einer hochentwickelten Nuklearwaffe zwar wenig wahrscheinlich ist, ist dieser Optimismus im Zusammenhang mit den Hürden, die sich bei Konstruktion und Einsatz einer improvisierten Strahlungswaffe ergeben dagegen nicht angebracht. Biologische Waffen stellen aufgrund ihrer hohen Letalität auch im terroristischen Szenario eine beachtliche Bedrohung dar, obschon auch hier produktionstheoretische Hemmnisse den Erfolg eines solchen Vorhabens fraglich erscheinen lassen. Chemische Waffen versprechen – ausreichende Mengen und optimale Ausbringung vorausgesetzt – aufgrund der verhältnismäßig unproblematischen und kostengünstigen Produktionsbedingungen die größte Aussicht auf Erfolg. Sie stellen, gefolgt von radiologischen und biologischen Waffen, das größte Risiko im Bereich terroristisch motivierter Massenvernichtung dar.

---

<sup>76</sup> Die Sekte arbeitete an der Herstellung von VX, einem außerordentlich potenten Nervenkampfstoff, von dem auch eine geringe Menge synthetisiert werden konnte. Ferner ergaben sich Hinweise auf Versuche mit Milzbranderreger, Q-Fieber und Ebola, von denen bereits einige auch – erfolglos – eingesetzt worden waren (Robbins/Post 2002: 182ff.).

### 2.3 Zwischenergebnis

Terroristische Gewaltkampagnen entspringen nicht trivialen oder flüchtigen Motivationen, die ausschließlich deren Protagonisten teilen, sondern zielen auf die Veränderung politischer, gesellschaftlicher oder ökonomischer Realitäten. Terrorismus ist damit nicht das Werk von Psychopathen oder Nihilisten, sondern bezeichnet vielmehr das planvolle, gewalttätige Vorgehen gegen einen vermeintlichen, staatlichen oder gesellschaftlichen Gegner unter den Bedingungen ungleicher Machtverhältnisse. Die Asymmetrie dieser Konstellation vereitelt jede Möglichkeit des offenen, bewaffneten Aufbegehrens, weshalb Terrorismus treffend, jedoch keineswegs abschließend, als Verlegenheitsstrategie aufgefasst werden kann. Die Anwendung von Gewalt ist nach dem klassischen terroristischen Kalkül nicht Selbstzweck, sondern soll durch das in ihr enthaltene Signalpotential bisher passiv gebliebene Teile von Zustimmungsgesellschaften für den bewaffneten Kampf gewinnen, wobei die modernen Massenmedien als Publizitätsverstärker genutzt werden. Gleichwohl sind Terrorgruppen in vielfältiger Weise in ihrem Fortbestand gefährdet, da sie als soziale Gebilde nicht nur gegen externe Disruption anfällig, sondern auch durch internen Dissens, Prozesse des programmatischen Verfalls sowie der Möglichkeit der Verwechslung mit, bzw. der Transition zu gewöhnlicher Gewaltkriminalität bedroht sind. Vor allem aber laufen Terroristen Gefahr, ihren Anspruch, gegenüber dem angeblich interessierten Dritten das moralisch Richtige zu tun, durch ein zu hohes Maß an eingesetzter Gewalt zu verspielen, damit Sympathien zu beschädigen und spätere Rekrutierungsbemühungen zu konterkarieren. Das Fortbestehen der Definitionsproblematik zeigt, dass es einen „Terrorismus“ *per se* nicht gibt und damit auch kein Archetyp des „Terroristen“ beschrieben werden kann.

Mit Unterschieden in Motivlagen und Weltbildern von Terroristen gehen auch unterschiedliche Vorstellungen darüber einher, wie ein legitimer *modus operandi* auszusehen habe. Im Falle religiöser oder pseudo-religiös konturierter Agenden, die nicht darauf abzielen, sich vor einem diesseitigen angeblichen Nutznießer zu profilieren, sondern vielmehr darauf, „Gottes Wille“ zu vollstrecken, hat sich gezeigt, dass der Mechanismus der Gewaltbeschränkung zunehmend schwächer wirkt. Organisationen, die zur Durchsetzung religiöser Gebote mit dem Ziel der Erreichung theokratischer Umgestaltung immer mehr Gewalt einsetzen, muss man unterstellen,

potentiell auch an MVW interessiert zu sein. Dies koinzidiert mit einer gestiegenen Verletzbarkeit moderner, hochtechnisierter Gesellschaften. Damit schwindet die traditionelle, terroristische Kampagnen stets prägende asymmetrische Gegnerkonstellation zusehends. Terroristen verfolgen unabhängig von ihrer Motivation stets taktische und strategische Ziele. Sie erreichen tatsächlich häufig die kurzfristigen, verfehlen aber meist die langfristigen. Seit international vernetzte und finanziell potente Gruppen wie al-Qaida unter Einsatz militärischer Taktiken und ohne Rücksichtnahme auf Kollateralschäden weltweit Angriffe auf Infrastrukturen und Zivilisten durchführen, ist jedoch eine umfassende und permanente Bedrohung staatlicher Sicherheit entstanden, von der angenommen werden muss, dass sie auch die Möglichkeit eines Einsatzes von MVW beinhaltet. Insgesamt ähnelt der Konflikt zunehmend der klassischen sicherheitspolitischen Konstellation, in der sich Staaten gegenüberstehen. Insofern hat die Entwicklung der jüngeren Vergangenheit eine Terrorismusform hervorgebracht, die mehr denn je strategisch agiert. Sie strebt die Transzendierung westlicher Ordnungsvorstellungen an und versucht durch weltweite Mobilisierungsanstrengungen das Machtgleichgewicht zugunsten der islamischen Welt zu verschieben.

Aus den dargelegten Veränderungen in der terroristischen Handlungs- und Rechtfertigungslogik folgt die Notwendigkeit der Adaption der staatlichen Sicherheitsarchitektur. Die von diesen Formen substaatlicher Gewalt ausgehenden Gefährdungspotentiale betreffen die äußere und innere Sicherheit eines Staats gleichermaßen, woraus sich die Notwendigkeit einer Neubestimmung der Rolle des Staats als dem Produzenten und Garanten von Sicherheit ergibt. Wie der Staat vor diesem Hintergrund verfassungsrechtliche Schutzgüter im Rahmen liberal-demokratischer Grundsätze weiterhin garantieren kann, erscheint angesichts des Konflikts zwischen politischem Handlungsdruck und der Notwendigkeit zur Erzielung parlamentarischer Mehrheiten sowie dem Bestand an rechtlichen Vorgaben einigermaßen unklar. Ob und wie sich das Auftreten neuerlicher Terrorismusformen auf Versuche der institutionellen Anpassung nationaler Sicherheitsarchitekturen auswirkt, ist nunmehr zu untersuchen.

### 3 Sicherheitspolitik und Terrorismus

*Denn ohne Sicherheit ist keine Freiheit.*

*Wilhelm von Humboldt, 1792*

#### 3.1 Sicherheit und Sicherheitspolitik

Mit der Auflösung der bipolaren Ordnungsstruktur des Kalten Kriegs und dem Ende der europäischen Teilung hat ein umfassender sicherheitspolitischer Paradigmenwechsel eingesetzt. Prominent sind dabei v. a. jene Veränderungen, welche im Zusammenhang mit gewaltsam ausgetragenen Konflikten zu verzeichnen sind. An die Stelle großangelegter Kampfhandlungen mit taktischen und strategischen Nuklearwaffen in Mitteleuropa sind andere Konfliktformen getreten, die sich im Hinblick auf Akteurskonstellation, Eskalationspotential und völkerrechtliche Normierung nur noch sehr bedingt mit dem herkömmlichen analytischen Instrumentarium beschreiben und klassifizieren lassen. An die Stelle einer stetigen, strategisch–nuklearen Bedrohungslage sind Krisen und Konflikte getreten, deren Ursachenspektrum von ethnisch begründeten Territorialkonflikten bis hin zu politischem und religiösem Extremismus reicht und welche nunmehr die Eckpfeiler jener gewandelten strategischen Umwelt darstellen, der sich die Sicherheitspolitik zu Beginn des 21. Jahrhunderts gegenüber sieht.<sup>77</sup> Hatte der moderne Nationalstaat sich im 17. Jahrhundert den „*einzig legitimen Anspruch auf die Organisation physischer Gewalt*“ (von Bredow 2008b: 19) erobert, so wird er als „*Monopolist des Kriegs*“ (Münkler 2002) – zumindest an der Peripherie der westlichen Welt – zunehmend von substaatlichen Akteuren abgelöst, die untereinander und außerhalb völkerrechtlicher Normierung Krieg führen. Es ist vermutet worden, dass solche regional nur schwer begrenzbaren und häufig durch ethnische und/oder religiöse Motive inspirierten Konfliktformen zunehmend auch politisch gefestigte Räume destabilisieren und in ihren Wirkungen infolge immer stärkerer Asymmetrien bei den Gewaltmitteln auch die politischen Systeme des Zentrums verstärkt bedrohen sowie

---

<sup>77</sup> Wilfried von Bredow hat darauf aufmerksam gemacht, dass sich der Strukturwandel hin zu einem unübersichtlicheren und instabileren internationalen System bereits während der Bipolarität angedeutet habe, jedoch bis zu deren Ende in ihrem Schatten verblieben sei, vgl. von Bredow 2006b: 531.

deren ordnungspolitische Monopole infrage stellen werden (Robb 2007; Kaldor 2007; Rasmussen 2006; Dannreuther 2007; van Creveld 2004; 1999; 1998).

Die politikwissenschaftliche Forschung hat sich der Thematik der „*Entstaatlichung kriegerischer Gewalt*“ (Münkler 2002: 10)<sup>78</sup> seitdem mit hoher Frequenz angenommen und dargelegt, dass sich die Kriegführung v. a. angesichts der weltweiten Verbreitung von Kleinwaffen und Munition rasant verbilligt habe und dieser Umstand die Tendenz zur Asymmetrierung kriegerischer Gewalt weiter begünstige. Im Zuge dieser Asymmetrierung gewinnen vormals auch untergeordnete Elemente eigenständige strategische Bedeutung. Damit wird neben dem Guerilla- und Partisanenkrieg auch der „neue“ Terrorismus zu einer Form politischer Gewalt, die zunehmend organisatorisch eigenständig und nach militärischen Grundsätzen agiert. Neben Entstaatlichung und Asymmetrierung ist damit die Autonomisierung vormals integrierter Gewaltformen für die „*Transformation des Krieges*“ (van Creveld 1998) wesentlich. Im Hinblick auf das Kriegsbild ergeben sich aus diesen drei Entwicklungen profunde Veränderungen. War Charles Tilly noch der Meinung, Krieg und Staat bedingten einander existenziell („*War made the state, and the state made war.*“ [Tilly 1975: 42]), so scheint sich der Prozess der Monopolisierung kriegerischer Gewalt durch den Staat nach dem Ende des Dreißigjährigen Kriegs nunmehr in sein Gegenteil zu verkehren. Der entscheidende Effekt der Verstaatlichung des Krieges, nämlich seine – aus der Auffassung von Krieg als einem Rechtszustand folgende – Einhegung und Zählung verliert angesichts der Abnahme zwischenstaatlicher Kriege gegenüber Antiregime- und Autonomie-/Sezessionskriegen an Wirkungsmacht (Schreiber 2006: 15-17).

Die Gefährdungen, die sich durch den transnationalen Terrorismus für politische Systeme ergeben, stellen die staatliche Sicherheitsarchitektur also vor besondere Schwierigkeiten. Im Unterschied zu in ihrem Umfang begrenzten und durch potentiell politisch verhandelbare Ziele charakterisierten Terrorismusformen früherer Prägung, betreffen finanziell und organisatorisch unabhängige, transnationale Netzwerke mit breitem Feindbegriff Belange der inneren und äußeren Sicherheit gleichermaßen und wirken damit sehr viel intensiver auf staatliche Sicherheitsstrukturen ein. Maßnahmen

---

<sup>78</sup> Zurückhaltender dazu von Bredow, der von „Staatsabschwächung“ spricht (von Bredow 2008a: 184).

der Terrorismusbekämpfung (TBK) betreffen damit zunehmend alle Bereiche staatlicher Sicherheit. Die mit ihrem Schutz beauftragten Institutionen stehen jedoch untereinander häufig in organisatorischer und verfassungsrechtlicher Konkurrenz. Um Stellenwert und Wesen moderner TBK zu erfassen und ihre Inhalte zu bestimmen, bedarf es einer Klärung der Begrifflichkeiten einerseits sowie ihrer anschließenden Verortung im Konglomerat staatlicher Aufgabenerfüllung andererseits.

### **3.1.1 Zum Sicherheitsbegriff**

Unterschiedliche Disziplinen greifen aus verschiedenen theoretisch-philosophischen Grundpositionen auf den Begriff der Sicherheit zu. Erkennt man das menschliche Bedürfnis nach Sicherheit als anthropologische Konstante, so sind damit auch die institutionellen Formen seiner Befriedigung angesprochen. Diese sind äußerst vielfältig und in nicht unerheblichem Maß abhängig von weltanschaulichen Diskursen und Diskontinuitäten (vgl. Preuß 1996: 523). Darstellungen sollen sich daher hier auf die Skizzierung eines anthropologisch-soziologischen sowie eines staatstheoretischen Sicherheitsbegriffs beschränken, wobei letzterer rechts- und politikwissenschaftliche Perspektiven vereint.

Der Begriff der Sicherheit bezeichnet zunächst einen Zustand, in dem knappe Güter keiner Bedrohung ausgesetzt sind. Dieser Zustand kann zumindest prinzipiell absolut sein, wonach das Äquivalent zur Abwesenheit aller denkbaren Gefährdungen die vollständige Sicherheit ist. Umgekehrt ist jedoch Feindseligkeit in einem System totaler Bedrohung unüberwindbar, was zu systemischer Paranoia führt (Evans/Newnham 1998: 490). Nach Wilfried von Bredow ist Sicherheit aus empirischer Sicht insofern stets ein relativer Zustand:

„Sicherheit ist ein komplexer Begriff. Vor allem ist Sicherheit ein ‚nach oben offener‘ Begriff, ähnlich wie Gesundheit oder Glück. Das soll besagen, dass man Sicherheit niemals ‚ein für allemal‘ herstellen kann, ja dass bei der Vorstellung von Sicherheit immer auch eine Menge Subjektivität im Spiel ist. Dennoch gehört Sicherheit zu den immateriellen Gütern, die in der und für die Politik eine entscheidende Rolle spielen.“  
(von Bredow 2006a: 132)

Die komplexe gesellschaftliche und politische Größe „Sicherheit“ sieht sich einer Vielzahl von Gefährdungen gegenüber, wobei das Spektrum an Unsicherheit

auslösenden Faktoren außerordentlich breit ist. Moderne Gesellschaften können nach einem soziologisch-anthropologischen Sicherheitsverständnis insofern als unsichere Gesellschaften gelten, als dass durch Phänomene der Moderne wie ökonomische Globalisierung und Informationsrevolution kulturelle und mentale Veränderungen bewirkt werden, die sich in sozio-strukturellen Ablösungsvorgängen, der Herausbildung sozialer Milieus, demographischem Wandel und Migrationsprozessen manifestieren. Tradierte soziale Sicherungssysteme können diese Entwicklungen häufig nicht mehr adäquat abfangen. Erodieren sie, so droht Unsicherheit. Den gegenwärtigen Sicherheitsdiskurs bestimmt eine ganze Reihe von Partikulargefährdungen, über die sich diese Transformationsprozesse konkretisieren. Dazu zählen neben ökonomischen und gesundheitlichen Individualrisiken etwa die international agierende OK, der Zerfall von Staatlichkeit mit Verlust des staatlichen Gewaltmonopols sowie die resultierende Ausbildung sub-, bzw. quasistaatlicher, privater Gewaltakteure wie „Warlords“ oder Terroristen.

In Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft wird der Begriff der Sicherheit für gewöhnlich über die Sicherheitsphilosophie von Thomas Hobbes (1588-1679) und die Freiheitsphilosophie von John Locke (1632-1704) erörtert. Der Sicherheitsgedanke besitzt jedoch neben seiner staats-theoretischen Bedeutung auch eine anthropologische, vorpolitische Dimension, der zufolge menschliches Handeln nur unter der Annahme einer gewissen Umweltstabilität möglich ist. Grundlage für soziales Handeln ist demnach das, was Niklas Luhmann mit „Erwartungssicherheit“ bezeichnet hat (Luhmann 1987; 1991). Aus einer solchen anthropologisch-soziologischen Sicht ist Sicherheit dann gegeben, wenn mit Gewissheit darauf vertraut werden kann, dass eine bestimmte Erwartung (Ereignis, Versprechen) sich erfüllt. Das Gefühl der Sicherheit resultiert dabei aus einer *„begründete[n] Erwartung, dass die Erfüllung eines Wunsches oder die Befriedigung eines Bedürfnisses jederzeit möglich ist“* (Glaeßner 2003: 15). Der Umstand, dass auch zukünftige Bedürfnisse als erfüllbar betrachtet werden, übt auf die bei Individuen und sozialen Gruppen vorliegenden Erwartungshaltungen eine stabilisierende Wirkung aus, wobei dahinstehen kann, ob diese Bedürfnisse tatsächlich oder nur virtuell befriedigt werden:

„Das Bewusstsein künftiger Bedürfniserfüllung oder die virtuelle Erfüllung ist selbst ein Erfüllungserlebnis, und zwar nicht für einen besonderen ‚Instinkt der Sicherheit‘ –



sondern das schon garantierte künftige Bedürfnis, die Entlastung von seiner Aktualität, das ist die Sicherheit.“ (Gehlen 1986: 50f.)

Werden nun tiefgreifende Veränderungen in der persönlichen oder gesellschaftlichen Umwelt befürchtet oder treten sie tatsächlich auf, so wird diese Garantiesituation „enttäuscht“ und das Vertrauen im Sinne der Erwartungssicherheit gestört. Geht man davon aus, dass es sich bei Sicherheit (und Unsicherheit) nicht – oder nur zum Teil – um konkrete und quantifizierbare Tatbestände, sondern vielmehr um gesellschaftliche Überzeugungen und Fiktionen, also um soziale Konstruktionen handelt, so kommt diese Erwartungssicherheit vor allem dann zum Tragen, wenn die Produktion von Sicherheit nicht mehr als kontingent, sondern als Bestandteil der menschlichen Existenz aufgefasst wird (Glaeßner 2001: 337). Sicherheit ist dann häufig das „*Ergebnis unterstellter sozialer Gewissheiten*“ (Glaeßner 2003: 18) und bezieht sich nur unvollständig auf als unverrückbar erkannte gesellschaftliche Umstände.<sup>79</sup> Dieser Schritt wird durch die Ablösung Gottes als Wegbereiter des menschlichen Schicksals, also mit dem Übergang in die Moderne, markiert. Moderne Gesellschaften unterscheiden sich von traditionellen Gesellschaften vor allem insofern, als dass Individuen unterschiedlichen sozialen Gruppen angehören, unterschiedliche Wertebestände verinnerlichen und ihre Handlungsimperative aus unterschiedlichen Quellen beziehen. Staatliche Intervention, Marktkräfte und Öffentlichkeit beeinflussen den Bereich der Privatexistenz und die aus der vormals eindeutigen Zugehörigkeit gespeiste Sicherheit reorganisiert sich zu neuen Freiheitsbeständen:

„Der Einzelne tritt aus fest gefügten Lebenskreisen heraus (...). Er gehört mehreren, teils ‚enterbten‘, teils frei gewählten Gemeinschaften an, deren Normen und Werte, Hoffnungen und Idiosynkrasien er teilen oder (zumindest partiell) verwerfen kann.“ (Glaeßner 2003: 16)

---

<sup>79</sup> Dies lässt sich gut anhand der häufig bemerkenswerten Diskrepanz zwischen objektiver Sicherheitslage und subjektivem Sicherheitsgefühl illustrieren. So bleibt bspw. im Zusammenhang mit Kriminalitätsstatistiken selbst bei empirischer Widerlegbarkeit die Auffassung, „frühere Zeiten seien sicherer gewesen“, häufig bestehen. Ein Rückgang der Kriminalitätsrate bewirkt also nicht unbedingt auch einen Rückgang in der Befürchtung, Opfer von Kriminalität zu werden, vgl. Glaeßner 2003: 18, Anm. 1.

Diese Freiheitsgewinne können aber in der Regel die Zunahme von Unsicherheit und Ungewissheit, also den Sicherheitsverlust, nicht saldieren. Dieser äußert sich in der „*Relativierung von hergebrachter Ordnung und dem Verlust einer ‚Gesamtschau‘ auf die gesellschaftlichen und politischen Dinge*“ (ebd.: 17). Ein solcher Subjektivitätszuwachs geht insofern mit einem Sicherheitsverlust einher, als dass sowohl Handlungsnormen als auch Formen des sozialen Umgangs keine Selbstverständlichkeiten mehr sind und hergebrachte kulturelle Normen und Zwecke nicht mehr mit menschlichen Erwartungen und Anliegen übereinstimmen. Die gesellschaftlichen Reaktionen auf diesen Gewinn an Subjektivität reichen von Konformismus, Anpassung und Konservatismus über den Rückzug in ideologische Gruppen und Subkulturen bis hin zu zivilem Ungehorsam und Revolte, wobei auch die Ablehnung, bzw. die Abwehr vermeintlicher oder realer Gegner zu derartigen Gegenstrategien zählt (vgl. Jaschke 1991; Rödel et al. 1989). Die Stiftung von Gemeinschaft vollzieht sich sodann über die Erzeugung von Feindbildern, womit Sicherheit i. S. der Zugehörigkeit zu einer Anfechtungen ausgesetzten Gesinnungsgemeinschaft produziert wird. Das aus dieser häufig in Krisenzeiten eingenommenen Verteidigungshaltung gegenüber realen oder vermeintlichen Sicherheitsrisiken erwachsende „Freiheitsrisiko“ wird hier vernachlässigt: „*Sicherheit, nicht Freiheit wird zur Leitschnur des Handelns*“ (Glaeßner 2003: 18). Mit der Diversifizierung von Sicherheitsrisiken ist die Handlungsumwelt spätmoderner Gesellschaften instabil geworden, Komplexität verwandelt sich zunehmend in Kontingenz, die Erwartungssicherheit nimmt ab und Gefühle der Unsicherheit entstehen:

„Sicherheiten, die in traditionellen Gesellschaften noch gegeben waren, oder doch zumindest als Norm eingefordert und erwartet werden konnten, sind in der Zeit der Industrialisierung zerbrochen und die letzten Reste scheinen gegenwärtig in den Schredder der Globalisierung zu geraten. Die revolutionären Veränderungen in der Arbeits- und Lebenswelt und in der gesellschaftlichen Umwelt haben tradierte Normen obsolet werden lassen.“ (Glaeßner 2003: 16)

Zusammenfassend kann aus soziologisch-anthropologischer Sicht der Sicherheitsbegriff wie folgt charakterisiert werden: Sicherheit bedeutet primär die Gewissheit, auf den Eintritt eines bestimmten Ereignisses, bzw. auf die Einhaltung eines bestimmten Versprechens vertrauen zu können (Erwartungssicherheit). Sie entsteht in Form eines

subjektiven Sicherheitsgefühls, wobei die Gewissheit der Erfüllung dieser Erwartung auf vergangenen Erfahrungen einerseits und auf einem Zutrauen in zur Reduktion von Risiken getroffenen Vorkehrungen andererseits beruht. Wird diese Garantiesituation, etwa durch krisenhafte Veränderungen in den Umweltbedingungen, enttäuscht, erwachsen daraus Gefühle der Unsicherheit. Das Streben nach Sicherheit ist damit in hohem Maße ambivalent, da zum einen häufig die Restauration einstmals als sicher erlebter oder durch Überlieferung erinnelter Verhältnisse angestrebt wird, gleichzeitig jedoch Sicherheit ihrem Wesen nach niemals final hergestellt werden kann (vgl. von Bredow 2006a: 132), also gleichzeitig auch einen zukünftig anzustreben, zu gewinnenden und zu erhaltenden Zustand bezeichnet. In der menschlichen Existenz und Lebenswirklichkeit übersetzt sich diese Ambivalenz zuvörderst über das moderne Verständnis einer als unsicher erachteten Zukunft (Glaeßner 2003: 19, Anm. 2). Sicherheit ist ferner eng mit der Bewahrung eines gesellschaftlichen und politischen *status quo* verbunden. Wird dieser in Krisenzeiten in Frage gestellt, so gewinnen verschiedene Formen des politischen Protests an Bedeutung, über den sich allerdings weniger Wandel, als vielmehr Unsicherheit und Unzufriedenheit artikuliert.

Mit dem Begriff „Sicherheit“ wird gemeinhin ferner jenes institutionelle Arrangement assoziiert, welches geeignet ist, innere und äußere Bedrohungen einer sozialen und politischen Ordnung abzuwehren und damit die Unversehrtheit von Rechtsgütern sicherzustellen, bzw. diese im Falle ihrer Verletzung zu restituieren (ebd.). Nach einem solchen staatsrechtlichen Verständnis ist unter Sicherheit also vor allem die Garantie politischer Schutzgüter zu verstehen, eine Aufgabe, die allen „*auf Dauer angelegte[n] soziale[n] Institutionen und Organisationen*“ zukommt und über die sich, aus einer anderen Kernaufgabe des modernen Verfassungsstaats, der Herstellung und Gewährleistung von Freiheit folgend, „*jede weitere Staatstätigkeit legitimiert*“ (Bukow 2007: 65). Nach dieser Auffassung ist vor allem die Herstellung und Bewahrung von Sicherheit eine Aufgabe, die dem Staat originär zukommt. Diese, seit 200 Jahren als Selbstverständlichkeit moderner Staatlichkeit vorausgesetzte Aufgabe folgt aus den Beiträgen Thomas Hobbes' und John Lockes' bei der staatsrechtlichen Entwicklung des Sicherheitsgedankens. Den Ausgangspunkt modernen Staatsdenkens bildet die in Thomas Hobbes' klassischer Sicherheitsphilosophie enthaltene Vorstellung, dass die Gewährleistung von Sicherheit und Frieden eine zuvörderst staatliche Pflicht sei. Nach dem Zusammenbruch der durch eine Vielzahl unterschiedlicher Schutz- und

Kooperationsverträge gekennzeichneten mittelalterlichen (Sicherheits-)Ordnung standen sich bei den im Zuge der Reformation aufkommenden konfessionellen Bürgerkriegen des 16. und 17. Jahrhunderts zwei religiös begründete Ordnungsmodelle antagonistisch gegenüber. Die Gewährleistung von Sicherheit bedeutete damit vor allem zunächst die Einhegung und Beendigung des Bürgerkriegs. Die Art dieses Konflikts jedoch stand einer Beilegung mittels etwa einer vertraglichen Regelung von Gebiets- und Herrschaftsansprüchen im Wege, da es sich nicht primär um einen Territorialkrieg, sondern um eine im Namen höherer Werte und Überzeugungen geführte, religiös begründete Auseinandersetzung handelte. Die Erfahrungen der Hugenottenkriege in Frankreich (1562-1598), des Dreißigjährigen Kriegs (1618-1648) und des englischen Bürgerkriegs („Great Rebellion“ 1642-1651) zeigten schließlich, dass es zur Beendigung religiös aufgeladener Auseinandersetzungen machtgestützter Mechanismen bedurfte. Der Westfälische Frieden (1648) beendete als Gesamtheit aller in Münster und Osnabrück geschlossenen Friedensverträge den Dreißigjährigen Krieg in Deutschland und bildete den Ausgangspunkt sowohl des europäischen Staatensystems als auch des modernen Völkerrechts.

Die Idee, dass der Staatsführung eine souveräne Gewalt zukommen müsse, hatte Jean Bodin (1530-1596) bereits in seinem 1576 erschienenen Werk „Les six livres de la République“ vor dem Hintergrund der Hugenottenkriege dargelegt und damit erstmals die Vorstellung eines absoluten staatlichen Gewaltmonopols formuliert, wenngleich eine staatstheoretische Begründung der Legitimation des Herrschers in seinen Schriften noch fehlte. Diese lieferte später Thomas Hobbes in seinem berühmtesten Werk „Leviathan“ aus dem Jahre 1651. Die bei Bodin noch nicht reflektierte Legitimation des souveränen Staats als Inhaber des Gewaltmonopols wird im „Leviathan“ über ein Gedankenexperiment hergeleitet: Demnach ging dem Recht und Ordnung herstellenden Staat ein „Naturzustand“ voraus, der ganz und gar durch das „Recht des Stärkeren“ gekennzeichnet ist. In diesem Zustand relativer Rechtlosigkeit sind persönlichem Profit- und Machtstreben keinerlei Grenzen gesetzt, *„jeder beansprucht das Recht auf alles, und jeder muss zugleich um Leib und Leben, um Hab und Gut fürchten“* (Middel 2007: 22). Dieser von allen Menschen als unerträglich empfundene Zustand der permanenten Bedrohung, des *status homo homini lupus*, kann nur durch den Abschluss eines Vertrags, der die Menschen zum Gewaltverzicht verpflichtet, überwunden werden. Die Überwachung und damit auch die Durchsetzung dieser „vernünftigen“ Übereinkunft

muss aber von einer Macht gewährleistet werden, die jeder menschlichen Macht überlegen ist: dem „Leviathan“ (dem Staat). Der Zusammenschluss der Menschen zum Staat dient jedoch nicht nur der Zügelung des Naturzustands, sondern begründet darüber hinaus auch ein Austauschverhältnis zwischen bürgerlichem Gehorsam auf der einen und staatlicher Sicherheitsgarantie auf der anderen Seite. Kommt der Staat seiner Fürsorgepflicht i. S. der Verhinderung von Übergriffen Privater auf den Bürger nicht nach, bricht sich wieder das naturrechtliche Selbstverteidigungsrecht Bahn. Insofern steht der Vertrag zwischen Bürger und Staat unter einem Vorhalt. Hobbes gebührt damit vor allem das Verdienst der Einführung des Staates als abstrakter, von der Person des Souveräns und den Beherrschten losgelöster Einheit, die als Inhaber der Staatsgewalt unfehlbar ist („*the king can do no wrong*“). Der Leviathan ist nicht an Gesetze gebunden, jedenfalls nicht insoweit, als dass er nur den durch ihn selbst erlassenen Gesetzen unterliegt, die er jederzeit ändern kann. Dadurch ist er weit mächtiger als jener Souverän, der Bodin vorschwebte, zumal die disziplinierende Klammerwirkung der Religion wegfällt:

„In Rom und in anderen Reichen waren die Herrscher bis zu einem gewissen Grad durch die Religion gebunden, auch wenn sie selbst gleichzeitig Oberhaupt dieser Religion waren und auch wenn sie selbst als lebende Götter betrachtet wurden. Ganz anders Hobbes' Souverän. Einem Gedankengang folgend, den bereits Machiavelli in seinen *Discorsi* angeregt hat, diktiert dieser Souverän die Ansichten seiner Untertanen in der Form, die ihm für die Wahrung der öffentlichen Ordnung am günstigsten erscheint. Damit war er so absolut wie kein anderer Herrscher in der ganzen Geschichte.“ (van Creveld 1999: 205)

Dieser „*Rückzug Gottes aus der Geschichte*“ (Münkler 1987: 80) leitete seit dem frühen 16. Jahrhundert einen Säkularisierungsprozess ein, der das Verständnis von Natur, Geschichte und Politik einem tiefgreifenden Wandel unterwarf und auf der Grundlage einer naturrechtlichen Begründung politischer Herrschaft schließlich zu ihrer vollständigen Verweltlichung im 17. Jahrhundert führte. Vor dem Hintergrund dieser neuen, empirisch-rationalistischen Grundhaltung fand der Staat schließlich eine innerweltliche Begründung durch diesseitige Zwecke, unter denen der Sicherheitszweck eine prominente Stellung einnahm und zur selbstverständlichen Prämisse des an den deutschen Universitäten gelehrteten Natur- und Reichsstaatsrechts und der sich im 18.

Jahrhundert entwickelnden Kameral- und Policywissenschaft avancierte (Preuß 1996: 524). Damit schließlich war als Sicherheitsgarant die politische Macht etabliert.

Neben dieser Legitimation einer auf Macht gründenden politischen Ordnung ist jedoch noch eine weitere und „*geistesgeschichtlich wirkungsmächtigere*“ (ebd.: 525) Denkfigur aufgetreten, deren Ausgangspunkt in der Überlegung liegt, dass die ausschließlich beim Staat konzentrierten physischen Machtpotentiale im Hinblick auf die Freiheit des Individuums dysfunktional sein können. Sicherheit erhält aus dieser, klassisch in der Freiheitsphilosophie des britischen Philosophen John Locke dargelegten Perspektive, eine weitere Schutzfunktion. Sicherheit kann danach nicht darauf beschränkt bleiben, Übergriffe unter Privaten zu unterbinden sondern muss um eine externe Relation, nämlich jene zwischen Bürger und Staat ergänzt werden. Locke stimmt insoweit mit Hobbes überein, als dass die von privaten Übergriffen ausgehende Bedrohung für Leib, Leben, Freiheit und Eigentum nur durch den mit Machtmitteln ausgestatteten Staat abgewehrt werden kann. Gleichwohl geht Locke im Gegensatz zu Hobbes (und damit in Abkehr von absolutistischen Herrschaftsformen) von einem durch seine Bürger autorisierten Staat aus, der sowohl durch positives Recht als auch durch die vorstaatlichen Menschenrechte in seinem Handeln beschränkt ist (vgl. Locke 2007). Auch die Idee der (horizontalen) Gewaltenteilung i. S. der Beschränkung und gegenseitigen Kontrolle institutionellen Handelns geht auf die Schriften Lockes' zurück, dem damit die Schaffung der theoretischen Grundlagen für das Selbstverständnis des modernen liberalen Verfassungsstaats zuerkannt werden kann. Diese – später in die Garantie der Grundrechte mündende – Idee des Eigenwerts individueller Freiheit eröffnet die Perspektive der untrennbar mit dem Staatszweck der Sicherheit verklammerten persönlichen Freiheit. Politische Autoritäten entstehen nach Locke zuvörderst aufgrund einer Vereinbarung zur Etablierung von Strukturen und Mechanismen zur Bewahrung von Eigentum (darunter verstand er Leben, Freiheit und Besitz). Diese Kompetenzzuweisung an die Regierung betrachtete er als gültig ausschließlich für den bezeichneten Zweck (der Garantie individueller Freiheit durch den Schutz individueller Rechtsgüter) sowie ferner als „kündbar“ im Falle der eigenmächtigen Ausdehnung bzw. des Missbrauchs dieser Kompetenzen (Reeve 2003: 319). Lag bei Hobbes der Sicherheitszweck noch in der Legitimation des Staates, so rückten Lockes' Arbeiten den Aspekt der Eingriffsabwehr in den Vordergrund. Danach

liegt der Sicherheitszweck vor allem in der Möglichkeit der Rechtfertigung staatlicher Eingriffe in die persönliche Freiheit:

„Mit dieser Entwicklung einher geht die Abkehr von wohlfahrtsstaatlichen Zielsetzungen; die Gewährleistung von Sicherheit wird zu dem einzig legitimen Rechtfertigungsgrund der Beschränkung individueller Freiheit durch den Staat.“ (Middel 2007: 24)

Zusammenfassend kann das staatsrechtliche Verständnis von Sicherheit als staatlicher Aufgabe wie folgt charakterisiert werden: Mitte des vorigen Jahrtausends wurde der Staatszweck Sicherheit zur Triebfeder der Idee moderner Staatlichkeit. Das Monopol rechtmäßiger Gewaltanwendung erhielt der Staat und dieser versprach im Gegenzug die Bewahrung bzw. Wiederherstellung von innerem und äußerem Frieden. Der Wunsch nach Sicherheit jedoch steht in einer prekären Beziehung zur Freiheit. Die Idee der Freiheit des Individuums ist ein Produkt des aufklärerischen Programms, nach dem die Gesellschaft und der Einzelne auch vor staatlicher Macht zu schützen und die Kernbereiche freiheitlicher Entfaltung dem staatlichen Zugriff zu entziehen seien. Um nun die als notwendig erkannte staatliche Sicherheitsgarantie mit persönlichem Freiheitsstreben vereinbar zu machen, gewann die Idee des Rechtsstaats an Bedeutung, die sich später mit der Idee der Demokratie verbündete, womit durch Rechtsetzung staatliche Eingriffe „vorhersehbar“ wurden. Die Gewährleistung persönlicher Freiheit ist aber nur unter der Voraussetzung des freiwilligen Verzichts auf absolute, radikale individuelle Freiheit denkbar. Dies ist Grundvoraussetzung für die Existenz moderner Repräsentativdemokratien, die zuvörderst durch die freiwillige Übertragung von Herrschaftsbefugnissen des Souveräns (des Volkes) auf den Staat charakterisiert sind.

Freiheitsrechte bilden neben Gleichheits-, Verfahrens- und Sozialrechten heute eine Grundrechtskategorie und schützen Leben, Freiheit und Eigentum vor staatlichen Eingriffen. Nach bürgerlich-rechtsstaatlicher (liberaler) Grundrechtstheorie sichern die Freiheitsrechte so als negative Kompetenznormen Freiräume individueller Betätigung vor staatlichem Wirken. Die Entwicklung der Grundrechte ist eng verknüpft mit der Idee der Menschenrechte, die wiederum in der Naturrechtstheorie ihren Ursprung hat. Danach existieren vorstaatliche Rechtsgrundsätze, die jedes positive Recht brechen, bzw. derogieren. Freiheit kann jedoch nur in Sicherheit gelebt werden, weshalb die zweite Staatsaufgabe, die Herstellung von Sicherheit, unmittelbar aus der Gewährleistung der Freiheit folgt. Im Zuge dieser staatsrechtlichen Aufbereitung des

Sicherheitsbegriffs ist ein Antagonismus erkennbar geworden, der die Debatte um die Erfüllung öffentlicher Aufgaben in modernen demokratischen Herrschaftssystemen insbesondere im Hinblick auf sicherheitspolitische Belange nachhaltig charakterisiert, nämlich die prekäre weil reziproke Relation von Freiheit und Sicherheit. Soll der Staat die Risiken im öffentlichen Raum durch Eingriff (Rechtsetzung) minimieren, so kann dies nicht bei (gleichzeitiger) maximaler Freiheit bewerkstelligt werden. Jeglicher sicherheitsrelevante Rechtssetzungsakt befindet sich somit in einem Spannungsfeld zwischen Sicherheitsnutzen und Freiheitskosten, bzw. umgekehrt.

Wenn die Gewährleistung von Sicherheit unter den Bedingungen der individuellen Freiheit eine genuine Staatsaufgabe darstellt, ist nunmehr fraglich, wie sich die damit verbundene Forderung an die Rechtssysteme moderner demokratisch verfasster Gemeinwesen in diese übersetzt. Dies sei hier kurz am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland erörtert. Das Grundgesetz misst dem Sicherheitsgedanken einige Bedeutung zu, wenngleich es dies weder *expressis verbis* noch unmittelbar tut, denn eine ausdrücklich normierte Staatsaufgabe „Sicherheit“ fehlt. Gleichwohl darf aus der Tatsache, dass ein Staatsziel<sup>80</sup> „Sicherheit“ nicht enthalten ist, nicht gefolgert werden, dass der Gewährleistung äußerer und innerer Sicherheit kein Verfassungsrang zukäme. Laut wohl h. M. ist der Katalog der Staatsaufgaben im Grundgesetz keineswegs abschließend (Isensee/Kirchhof 1996: § 57, Rn. 147ff.). Aus den Staatszielbestimmungen lassen sich – im Gegensatz zu den Grundrechten – i. d. R. keine subjektiven Rechte ableiten, da sie ausschließlich objektiv-rechtlichen Charakter besitzen. Es ergeben sich aus ihnen keine einklagbaren Ansprüche für den Bürger (Schmidt-Bleibtreu/Klein 1999: Art. 20a, Rn. 3). Im Falle einer Kollision etwa mit Grundrechten gilt es, Staatszielbestimmungen in praktische Konkordanz mit anderen Verfassungsgütern zu bringen (Schmidt 2007: Rn. 315; 317). Für das Fehlen einer

---

<sup>80</sup> Staatszielbestimmungen sind Verfassungsnormen, „die dem Staat die Erfüllung bestimmter Aufgaben oder die Verfolgung bestimmter Ziele vorschreiben oder charakterisierende Merkmale des Gemeinwesens zum Ausdruck bringen“ (Schmidt 2007: Rn. 314). Staatszielbestimmungen des Grundgesetzes sind niedergelegt in Art. 20 I und 28 I 1 GG. Genannt werden dort der Bundesstaat (Art. 20 I GG), die Republik, die Demokratie und der Sozialstaat (Art. 20 I und 28 I S. 1 GG). Das Rechtsstaatsprinzip ist in Art. 20 III und 28 I 1 GG genannt, Umwelt- und Tierschutz in Art 20a GG. Die Förderung der EU ist Bestandteil des Art. 23 GG. Weitere Staatszielbestimmungen sind die Förderung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts (Art. 109 II GG) sowie „wohl auch“ (ebd.: Rn. 62b) die supranationale Öffnung des Art. 24 I GG.



staatlichen Sicherheitsgewährungsaufgabe im Grundgesetz hält die Fachliteratur regelmäßig zwei Begründungen bereit. Zum einen könne „*kein Zweifel daran bestehen, dass in dem vom Grundgesetz geschaffenen demokratischen Rechtsstaat die bürgerliche Friedens- und Gehorsamspflicht sowie die damit korrespondierende Aufgabe des Staates zur Sicherheitsgewährleistung als traditionelle Selbstverständlichkeit mitgedacht*“ (Middel 2007: 25) sei, weswegen es einer positivrechtlichen Normierung im Verfassungstext letztlich nicht bedurft habe (Calliess 2003: 1096; Rupprecht/Hellenthal 1992: 26). Ferner sei die Abwesenheit einer expliziten Verankerung eines Sicherheitsziels vor dem Hintergrund des überwundenen Nationalsozialismus zu sehen: Danach seien für den Verfassungsgeber Freiheit und Demokratie die maßgeblichen zentralen Kategorien gewesen, während die Sicherheitsaufgabe als Selbstverständlichkeit angesehen wurde (Middel 2007: 25).<sup>81</sup> Dieses Verständnis einer solchermaßen „ungeschriebenen“ staatlichen Sicherheitsaufgabe wird auch vom Bundesverfassungsgericht im sog. Kontaktsperre-Beschluss vom 01.08.1978 vertreten:

„Die Sicherheit des Staates als verfasster [sic!] Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung sind Verfassungswerte, die mit anderen im gleichen Rang stehen und unverzichtbar sind, weil die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.“ (BVerfGE 49, 24: 56f.)

Zwar klingt eine allgemeine Staatsaufgabe „Sicherheit“ in manchen Länderverfassungen an.<sup>82</sup> Zur ihrer Herleitung anhand des Verfassungstexts muss jedoch auf eine Reihe von Einzelaspekten des Grundgesetzes zurückgegriffen werden.<sup>83</sup> Zunächst sind in diesem Zusammenhang die verfassungsrechtlichen Vorgaben für das Wirken der Sicherheitsbehörden unter den Bedingungen der föderalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung zu nennen, darunter insbesondere solche, die konkretes Handeln vorschreiben oder zulassen. So regelt etwa Art. 73 Nr. 10 GG die „Zusammenarbeit von

---

<sup>81</sup> Vgl. auch Kniesel 1996.

<sup>82</sup> Etwa im Art. 99 der Verfassung Bayerns: „Die Verfassung dient dem Schutz und dem geistigen und leiblichen Wohl aller Einwohner. Ihr Schutz gegen Angriffe von außen ist gewährleistet durch das Völkerrecht, nach innen durch die Gesetze, die Rechtspflege und die Polizei.“

<sup>83</sup> Die Gesamtheit dieser Faktoren hat Middel treffend als „Netzwerk verfassungsrechtlicher Zuordnung“ bezeichnet (Middel 2007: 26).

*Bund und Ländern auf dem Gebiet der inneren Sicherheit*“ (Schmidt-Bleitreu/Klein: 1999: Art. 73, Rn. 123). Art. 87 GG führt die Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung auf und ermöglicht in Art. 87 I 1 GG für einige Aufgabenbereiche die Schaffung bundeseigener Verwaltungsträger. Der Bund hat von dieser Möglichkeit im Zuge der Errichtung des Bundesgrenzschutzes (BGS) als einer Polizei des Bundes (2005 umbenannt in Bundespolizei) sowie in einigen anderen Fällen (Bahnpolizei, Luftsicherheit, Bundesamt für Verfassungsschutz und Bundeskriminalamt) Gebrauch gemacht.

Auf der allgemeinen Ebene der Verfassungsprinzipien stellt auch das in Art. 20 III, 28 I GG verankerte (und ebenfalls nicht ausdrücklich normierte) Rechtsstaatsprinzip ein Element des Netzwerks verfassungsrechtlicher Zuordnung im Hinblick auf ein staatliches Sicherheitsziel dar, denn es schreibt vor, dass der Staat niemals in rechtlicher Ungebundenheit handeln kann (vgl. Zippelius/Würtenberger. 2005: § 12, S. 103). Vielmehr ist jegliche staatliche Machtausübung nur im Rahmen (formell und materiell) verfassungsmäßiger Gesetze zulässig (Vorrang des Gesetzes), wodurch – insbes. i. V. m. Art. 2 GG – eine Sicherheit vor staatlichem (Fehl-)Handeln konstituiert wird. „Rechtsstaat“ meint gleichwohl neben der Gewährung subjektiver bürgerlicher Abwehrrechte und Schutzansprüche darüber hinausgehend nach h. M. auch die Gewährleistung von Sicherheit *durch* das Recht: „(...) *Rechtsstaatlichkeit umfasst nicht zuletzt die Pflicht des Staates, den Schutz der Bürger durch Sicherung des inneren und äußeren Friedens zu gewährleisten*“ (Calliess 2006: 321).<sup>84</sup> Schließlich können laut h. M. auch Grundrechte für die Qualifizierung der Verfassungsaufgabe „Sicherheitsgewährleistung“ herangezogen werden. Zum einen enthalten die Gesetzesvorbehalte einzelner Grundrechte (etwa der Art. 10 II, 11 II, 13 IV GG) Formulierungen und Begrifflichkeiten, die der Sache nach dem Bereich der staatlichen Sicherheitsaufgabe zuzuschlagen sind. So führt etwa die Beschränkungsklausel des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis in Art. 10 II GG aus: „*Dient die Beschränkung dem Schutze der freiheitlich-demokratischen Grundordnung oder des Bestandes oder der Sicherung des Bundes oder eines Landes, so kann das Gesetz bestimmen, dass sie dem Betroffenen nicht mitgeteilt wird und dass an die Stelle des Rechtsweges die Nachprüfung durch von der Volksvertretung bestellte Organe und Hilfsorgane tritt.*“

---

<sup>84</sup> So auch Gusy / Nitz 2000: 348.

Abschließend werden staatliche Sicherheitsaufgaben auch über die sog. grundrechtlichen Schutzpflichten hergeleitet.<sup>85</sup>

Es erscheint im Ergebnis gerechtfertigt, die Staatsaufgabe Sicherheit als solche zu bejahen und ihr ferner auch Verfassungsrang zuzubilligen. Damit ist gleichwohl noch nichts Wesentliches zum Inhalt ihrer konstitutiven Teilbereiche ausgesagt.

### 3.1.2 Sicherheitspolitik

Wenn die Gewährleistung von Sicherheit sowohl ideengeschichtlich als auch verfassungsrechtlich dem Gebiet staatlicher Aufgabenerfüllung zuzuschlagen ist, ist nunmehr fraglich, wie weit diese Staatsaufgabe reicht, bzw. welche Inhalte ihr zuzuordnen sind. Bejaht man eine anthropologisch oder staats theoretisch hergeleitete Aufgabe „Sicherheit“, so ist die zugehörige staatliche Praxis die Sicherheitspolitik. Die Bedeutungsvielfalt des Sicherheitsbegriffs aber lässt eine eindeutige Zuordnung aller sicherheitspolitischen Inhalte zu einem gemeinsamen Ressort nicht zu. Zwar kann nach einem weiten Verständnis jede Art der politischen Vorsorge als Sicherheitspolitik bezeichnet werden. Nach dieser Auffassung betreibt praktisch jede Verwaltungseinrichtung einer Regierung in ihrem Arbeitsbereich immer auch Sicherheitspolitik (Inneres, Äußeres, Verteidigung, Finanzen, Justiz, Gesundheit, Arbeit und Soziales, Umwelt,...). Die in der politischen Praxis übliche und weniger komplexe Auffassung, wonach unter Sicherheitspolitik die Organisation der *„Abwehr, Zählung und Kanalisierung (letztlich physischer) Stärke und Gewalt“* (von Bredow 2006b: 531) zu verstehen sei, bezeichnet dagegen den Begriff der Sicherheitspolitik im engeren Sinne. Dieser Systematik folgt die traditionelle Aufteilung staatlicher Sicherheit in eine innere und eine äußere Dimension.

Verengt man die Perspektive des Sicherheitsbegriffs in dieser Weise, so geht es offenkundig einerseits um jene Risiken, die für die physische Sicherheit des Menschen durch Gewaltanwendung relevant sind, also die Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit und Eigentum bedrohen. Andererseits sind spezifische Risiken für Staats- und Verfassungssicherheit i. S. d. Fortbestands territorialer und

---

<sup>85</sup> So Isensee/Kirchhof 1996: 33; ablehnend Gusy 1996: 573, nach dessen Auffassung die grundrechtlichen Schutzpflichten zunächst ihrerseits einer verfassungsrechtlichen Begründung bedürfen.

institutioneller Souveränität betroffen (Middel 2007: 20). Besonders der in der Literatur geäußerte Unmut im Hinblick auf den Begriff der inneren Sicherheit – er sei zu unbestimmt und dringend ausfüllungsbedürftig – lässt den Wunsch nach Aufklärung der Verhältnisse erkennen (Isensee 1983: 22; Dietlein 1992: 24). Definitionen wie etwa jene von Volkmar Götz, nach der unter innerer Sicherheit „ständig präsente Sicherheitsforderungen, deren Erfüllung jedermann vom Staat zu jeder Zeit erwartet“ (Götz 1996: § 79, Rn. 1) zu verstehen seien, tragen in ihrer holzschnittartigen Verkürzung dazu indes wenig bei. Zur Klärung der Frage welche Sinne, Akteure und Strukturen die beiden Bereiche jeweils umfassen und welchen Stellenwert sie im Kontext der staatlichen Sicherheitsfunktion insgesamt einnehmen, müssen sie voneinander abgegrenzt werden. Üblicherweise geschieht dies anhand der zu ihrer Garantie jeweils etablierten Institutionen. Nach diesem Verständnis sind die Polizeiorganisationen für die Aufrechterhaltung der Sicherheit innerhalb eines Staates zuständig, während die Streitkräfte die Unverletzlichkeit des Staates und seiner gesellschaftlichen Ordnung nach Außen gewährleisten sollen. Dieser zunächst rein theoretischen Dualität entspricht denn auch die übliche Zuordnungspraxis hinsichtlich der exekutiven Verantwortlichkeiten. Polizeien fallen i. d. R. in den Zuständigkeitsbereich der Innenministerien, während die politische Leitung der Streitkräfte in den Verteidigungsministerien angesiedelt ist.<sup>86</sup>

Versuche, einen exakten Trennungsparemeter zwischen äußerer und innerer Sicherheit zu identifizieren, gehen fehl. Die naheliegende Unterscheidung anhand des Ausgangspunkts von Gefährdungen, der zufolge dann die äußere Sicherheit betroffen ist, wenn die Quelle der Gefährdung außerhalb des staatlichen Hoheitsgebiets liegt, erweist sich als unpräzise, was gut anhand der sog. Staatsschutzdelikte veranschaulicht werden kann. Das Strafrecht kennt solche Delikte als Handlungen, die „gegen die Verfassung, den Bestand des Staates oder gegen seine innere bzw. äußere Sicherheit“ (Kastner 2006: 309) gerichtet sind.<sup>87</sup> Damit können prinzipiell auch solche Handlungen,

---

<sup>86</sup> Dies ist freilich nicht immer der Fall. Insbesondere die Systematik der sicherheitspolitischen Zuordnung im politischen System der USA weicht von diesem Modell grundsätzlich ab. Unvereinbarkeiten äußern sich insoweit besonders in Fragen transatlantischer Kooperation im Bereich der Terrorismusbekämpfung, vgl. Kap. 4.1.3.

<sup>87</sup> Zu den Staatsschutzdelikten im engeren Sinne zählen die im Ersten und Zweiten Abschnitt des StGB-BT aufgeführten Delikte (§§ 80-101a StGB) sowie Delikte des Dritten bis Fünften Abschnitts (§§ 102-

die von Personen oder Organisationen begangen werden, die sich nicht auf dem Staatsgebiet aufhalten, die innere Sicherheit des betroffenen Staats gefährden. Umgekehrt können im Inland begangene Delikte dieser Kategorie die äußere Sicherheit des Staats nachteilig betreffen, ohne dass die Quelle dieser Beeinträchtigung im Ausland läge. Die Auffassung, wonach die äußere Sicherheit vor allem die Verteidigungsfähigkeit und den Fortbestand des Staats als Institution bezeichnet, (so Rupprecht/Hellenthal 1992: 23) kann mehr überzeugen, weil sie den problematischen Verweis auf das Verursacherprinzip vermeidet. Sie lässt gleichwohl offen, ob die institutionelle Kontinuität des Staats nicht – wie man annehmen möchte – auch Grundvoraussetzung für dessen innere Sicherheit ist. Damit ist auch dieses Verständnis nicht geeignet, eine eindeutige Demarkationslinie zwischen der äußeren und der inneren Sicherheit eines Staats zu ziehen. Versteht man dagegen unter der äußeren Sicherheit die Sicherheit eines Staates (oder einer Gruppe von Staaten) vor einer militärischen Bedrohung durch einen anderen Staat (oder einer Staatengruppe), so könnte man einwenden, dies trüge den Veränderungen in der Struktur der internationalen Sicherheitsbeziehungen seit der weltpolitischen Wende nur unzureichend Rechnung. Es steht mithin zu vermuten, dass die beiden Termini Abgrenzungsversuchen deshalb so erfolgreich widerstehen, weil es sich bei ihnen nicht um reine Pendantbegriffe handelt.

Der Begriff der äußeren Sicherheit wird in aller Regel synonym mit „Verteidigung“ gebraucht. Damit ist er auf den Einsatz von Streitkräften gegen einen exterritorialen Gegner bezogen, wenngleich dies nicht mehr ausschließlich reguläre Streitkräfte einer anderen Nation meint. Im Zusammenhang mit dem Begriff der inneren Sicherheit finden sich dagegen mannigfaltige Umschreibungen, eine einheitliche Definition fehlt allerdings. Ungeachtet dieser Heterogenität findet sich gleichwohl regelmäßig der Hinweis auf die duale Natur der inneren Sicherheit als sowohl politischem wie (verfassungs-)rechtlichem Begriff. Im Bereich politikwissenschaftlicher Beiträge findet sich bei Hans-Jürgen Lange der Vorschlag, die innere Sicherheit als

---

104a, 105-108e, 109-109k, 234a, 241a StGB). Im weiteren Sinne können auch solche Straftaten zu den Staatsschutzdelikten gezählt werden, die üblicherweise dem Bereich der „allgemeinen“ Kriminalität zugerechnet werden, aber im konkreten Fall aus einer politischen Motivation heraus begangen werden, bzw. welche nach den Tatumständen die innere und äußere Sicherheit des Staats gefährden. In diesen Fällen muss (originäre Zuständigkeit), bzw. kann (evokative Zuständigkeit) die Generalbundesanwaltschaft die Ermittlungen an sich ziehen.

einen Teilbereich des politischen Systems, folglich als eigenes Politikfeld aufzufassen. Er definiert:

„Innere Sicherheit“ (IS) steht für einen Teilbereich des politischen Systems, welcher die Handelnden (Akteure), die Strukturen (Polity), die Entscheidungsprozesse (Politics) und die materiellen Inhalte bzw. Programme (Policy) enthält, die an der Herstellung der Politik der IS beteiligt sind und diese kennzeichnen. IS lässt sich in diesem Sinne beschreiben als ein Politikfeld, an dem neben den Akteuren des politisch-administrativen Systems auch eine Reihe von weiteren politischen und gesellschaftlichen Akteuren beteiligt ist.“ (Lange 2006b: 123)

Innere Sicherheit kann infolgedessen am ehesten beschrieben werden als ein durch Verfassung und demokratische Willensbildung legitimiertes System staatlicher Institutionen, welches das öffentliche Gewaltmonopol exekutiv und an positives Recht gebunden auch unter Anwendung des unmittelbaren Zwangs ausübt (ebd.: 124). Der Auffassung von innerer Sicherheit als Politikfeld entspricht dabei in der Bundesrepublik Deutschland ein Grad an institutioneller Parallelität bei ihrer Produktion, da neben den Exekutivorganen (Polizei und Staatsanwaltschaften) noch weitere Akteure beteiligt sind. Zu diesen sind v. a. die Innenministerien, Parlamentsausschüsse, Parteien, Verbände sowie föderale Gremien (Innenministerkonferenz und Bundesratsausschüsse) zu zählen.

### **3.2 Sicherheitspolitische Konvergenz**

Einer zuletzt immer häufiger vertretenen und zunehmend konsensträchtigen Meinung im Schrifttum zufolge fällt die bereits in ihrer Anlage problematische inhaltliche Auftrennung der nationalen Sicherheit in die Bereiche innen und außen zuletzt auch praktisch immer schwerer, da die Trennlinie zwischen beiden immer weniger deutlich hervortritt, bzw. teilweise völlig durchbrochen wird (Hanning 2008; Lindstrom 2006; Lutterbeck 2005, 2004; Andreas/Price 2001; Dunlap 2001; Bigo 2000). Diese, für die Transformation des Verständnisses von staatlicher Sicherheit maßgebliche Entwicklung mündet in einer zunehmenden Verschränkung der jeweiligen Inhalte und Praktiken:

„Nicht mehr zwischenstaatliche Konflikte, sondern transnationale Bedingungsfaktoren dominieren seit dem Ende des Ost-West-Antagonismus. Sie lassen die Trennung von äußerer und innerer Sicherheit zum Teil verschwimmen. Asymmetrische bewaffnete

Konflikte und neue Verwundbarkeiten moderner Industriegesellschaften haben die Sicherheitsumgebung stark verändert. Ebenso wie Streitkräfte ihre Fähigkeiten auch im Inland unterstützend für den Schutz unserer Bürger zur Verfügung stellen, beginnen die Aufgaben der inneren Sicherheitsbehörden heute schon weit außerhalb unserer Grenzen.“ (Hanning 2008: 37)

Nach dieser Auffassung hat die gewandelte Sicherheitsagenda zu einer Konvergenz der durch staatliche Sicherheitskräfte wahrgenommenen Funktionen geführt. Dieser Prozess kann an mindestens vier parallel ablaufenden Entwicklungen innerhalb der Sicherheitsarchitektur gezeigt werden: der zunehmenden Militarisierung der Polizei, der „Verpolizeilichung“ oder „*Konstabulisierung*“ (Enzelsberger 2008: 150) von Streitkräften, dem verstärkten Einsatz von Nachrichtendiensten im Bereich der inneren Sicherheit sowie dem Erstarken paramilitärischer Organe, die an den Schnittflächen von innerer und äußerer Sicherheit angesiedelt sind. Dieser Befund hat zu einer Reihe praktischer (und ethischer) Bedenken geführt, die letztlich alle in der (verbreiteten) Vorstellung gründen, eine enge organisatorische Verbindung von Polizei und Streitkräften sei vor allem Merkmal autoritärer politischer Systeme oder weise wenigstens auf repressive politische Praktiken hin. Es ist argumentiert worden, dass die Schwächung der organisatorischen Trennung ziviler und militärischer Sicherheitskräfte insoweit potentiell Menschen- und Bürgerrechte gefährde (Lutterbeck 2005: 233).

### **3.2.1 Militarisierung von Polizeiaufgaben**

Eine Ausprägung der zunehmenden funktionalen Entdifferenzierung staatlicher Sicherheitsorgane ist die verstärkte Militarisierung der Polizeiarbeit. Im Zuge des Schengener Abkommens ergeben sich für die 24 sog. „Schengen-Vollanwenderstaaten“<sup>88</sup> neue Fragen für den Grenzschutz, da die Übereinkommen „Schengen I“ (1985) und „Schengen II“ (1990) den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den Binnengrenzen der Vertragsstaaten vorsehen. Gleichsam als Kompensation für den darin angelegten, vermeintlichen Sicherheitsverlust sieht die Vereinbarung einen verstärkten Schutz der gemeinsamen Außengrenze gegen illegale Einwanderung,

---

<sup>88</sup> Für Großbritannien, Dänemark und Irland gelten Sonderregelungen, Island und Norwegen wenden den Schengen-Besitzstand trotz fehlender EU-Mitgliedschaft vollständig, Bulgarien, Rumänien, Schweiz und Zypern bislang nur teilweise an.

grenzüberschreitende Kriminalität und Terrorismus vor. In der Folge kann ein zunehmender Rückgriff der Grenzschutzbehörden auf technisches Gerät militärischen Ursprungs beobachtet werden.

Die von Grenzschutzbehörden vor allem an der Ostgrenze der EU (z.B. in Polen oder Österreich) durchgeführten nächtlichen Patrouillen sind heute standardmäßig mit Wärmebildkameras und Bildverstärkerbrillen ausgestattet und verfügen damit über Ausrüstungsgegenstände, die traditionell dem militärischen Bereich entstammen. Bei der Überwachung schwer zugänglicher oder großer Grenzabschnitte spielen auch teilautonome Flugroboter (sog. „unmanned aerial vehicles“, UAVs) eine zunehmend wichtige Rolle. Die Drohnentechnologie ist ebenfalls militärischen Ursprungs und wird Grenzschutzbehörden üblicherweise im Zuge der Amtshilfe durch die Streitkräfte überlassen, etwa im Falle Österreichs. An Grenzübergängen werden Fahrzeuge, die mutmaßlich illegale Einwanderer transportieren, routinemäßig mit militärischen Kohlenstoffdioxid-Sensoren überprüft. Auch an der Südgrenze der EU kann der Prozess der Militarisierung von Polizeiaufgaben konstatiert werden, etwa in den Fällen der spanischen Enklaven Ceuta und Melilla, um die jeweils ein vier Meter hoher Doppelzaun errichtet worden ist, der von spanischen Polizeibeamten überwacht wird und u. a. mit Körperschall-Detektoren versehen ist. Solcherlei Maßnahmen werden i. d. R. zum Schutz militärischer Sicherheitsbereiche ergriffen. Im Bereich des maritimen Grenzschutzes haben ebenfalls militärische Systeme wie Radar und andere Sensoren Einzug gehalten, daneben setzen Behörden verstärkt Schnellboote, Hubschrauber und Flugzeuge zur Seeüberwachung ein. Neben dem Grenzschutzbereich ist der Rückgriff auf militärische Technologie durch Polizeibehörden auch auf dem Sektor der sog. Crowd and Riot Control (CRC) evident. Polizeikräfte greifen Rahmen von CRC-Lagen auf sog. nicht-letale Waffen<sup>89</sup> wie chemische Repulsiv- und Reizstoffe, Elektroimpuls Waffen (sog. Taser) und kinetische Munition<sup>90</sup> zurück. Auch die Führung von Polizeikräften im Einsatz erfolgt heute zunehmend nach den in Streitkräften

---

<sup>89</sup> Eine ausführliche Systematik nicht-letaler Waffen findet sich bei Bunker 1996.

<sup>90</sup> Unter dem Begriff „kinetische Munition“ sind alle Munitionsarten erfasst, die darauf ausgelegt sind, die Geschosswucht auf die Körperoberfläche zu übertragen, ohne dabei in den Körper einzudringen. Dies soll eine Person umstoßen oder ihr (große) Schmerzen zufügen, sie aber nicht töten.



gängigen zentralisierten Führungs- und Kontrollstrukturen (Hills 1995; Jefferson 1993; Waddington 1993).

Auf der Ebene des *modus operandi* der Polizeiarbeit ist insgesamt eine Verlagerung zu pro-aktiverem und sogar prä-emptivem Vorgehen zu konstatieren, etwa im Falle italienischer und spanischer Grenzschutzkräfte, die vermeintlich illegale Einwanderer aktiv am Einreisen in die EU über den Seeweg gehindert, bzw. deren direkte Rückführung noch vor Ort veranlasst haben (Kennison/Loumansky 2007: 154; Lutterbeck 2005: 235). Im Zusammenhang mit derartigen Veränderungen in den Einsatzgrundsätzen (sog. rules of engagement, ROE) ist darauf aufmerksam gemacht worden, dass vielerorts auch die Vorschriften für den Einsatz der Dienstwaffe zunehmend weniger restriktiv gehandhabt werden. So wird heute bereits die Auffassung vertreten, der in einer Lage unmittelbaren Zwangs üblicherweise auf Extremitäten oder Oberkörper anzusetzende Schuss mit dem Ziel, den Angreifer angriffs- und fluchtunfähig zu machen, müsse angesichts suizidal-terroristischer Gefährdungen dem gezielten Tötungsschuss in den Kopf weichen. Dies kann an Einsätzen der „Operation Kratos“ veranschaulicht werden, in deren Rahmen die Londoner Metropolitan Police ca. ein halbes Jahr nach den Anschlägen vom 11. September 2001 die taktischen Grundsätze bei der Konfrontationen ihrer Beamten mit Terrorverdächtigen in einer Weise festgelegt hat, die unbeschadet aller sprachlichen Kosmetik auf die Autorisierung des sofortigen und finalen Schusswaffeneinsatzes hinausläuft.

Ein Schiessausbilder der für derartige Einsätze gebildeten Abteilung formulierte:

„In fact, we are executing a suspect in a Kratos operation, because that really is our only choice. Whatever the politicians or senior officers may say, we have adopted a ‘shoot to kill’-style.” (zit. n. Kennison/Loumansky 2007: 157).

Auch nachdem der brasilianische Staatsbürger Jean Charles de Menezes am 22. Juli 2005 irrtümlich für einen Selbstmordattentäter gehalten und von einem Beamten aus nächster Nähe mit mehreren Kopfschüssen in einer U-Bahnstation getötet worden war, sah sich die Londoner Polizei nicht veranlasst, diese Einsatzgrundsätze zu überarbeiten (BBC News 2005). Im Rahmen der Militarisierung von Polizeiarbeit ist schließlich

noch auf die zunehmende Transnationalisierung des „policing“ hinzuweisen.<sup>91</sup> Außerhalb territorialer Grenzen findet Polizeiarbeit heute vor allem in zweierlei Hinsicht statt. Erstens auf der Ebene internationaler Kooperationspraktiken, z. B. durch die Abstellung von Verbindungsbeamten und der Etablierung gemeinsamer Institutionen (z.B. Interpol oder Frontex) sowie zweitens im Rahmen multilateraler friedenserhaltender Maßnahmen, bei denen Polizeikräfte vor allem zur Schulung neu aufzustellender nationaler Polizeibehörden nach Konflikten und zur vormundschaftlichen Rechtspflege eingesetzt werden. Das Krisenmanagement der ESVP etwa sieht taxativ auch eine solche zivile Komponente vor, wodurch sie sich von anderen sicherheitspolitischen Konzeptionen grundsätzlich unterscheidet. Das Konvergenzphänomen ist damit insgesamt vor allem auch die Folge einer zunehmenden Internationalisierung, bzw. Europäisierung der Staatsaufgabe „Sicherheit“. Angesichts der immer engeren Zusammenarbeit auf Themenfeldern, deren Inhalte der Sache nach dem Bereich der inneren Sicherheit angehören, ist verschiedentlich bereits von einem gemeinsamen Politikfeld europäischer „*Innensicherheitspolitik*“ (Hanning 2008) gesprochen worden (Mitsilegas et al. 2003; Bigo 1994).

### **3.2.2 Konstabilisierung von Streitkräften**

Eine insgesamt umgekehrte Tendenz kann bei Streitkräften konstatiert werden, die – klassisch zur Verteidigung und damit zur Gewährleistung der äußeren Sicherheit eines Staats eingesetzt – nunmehr verstärkt im In- und Ausland auch solche Aufgaben wahrnehmen, die im Hinblick auf Taktiken und Einsatzgrundsätze deutlich polizeiliche Züge tragen. Damit steigt das Anforderungsprofil an moderne (Interventions-

---

<sup>91</sup> Die englischsprachige Literatur fasst den Wirkverbund von Polizeien, Staatsanwaltschaften und Nachrichtendiensten unter der Kategorie „policing“ zusammen. Dieser Begriff kann allerdings nicht befriedigend ins Deutsche übertragen werden, eine exakte Entsprechung fehlt. Die behelfsmäßige Übersetzung mit „Polizeipraxis“ greift jedenfalls zu kurz. Wenig hilfreich, weil ausschließlich auf den Bereich der Strafverfolgung zielend, ist auch die Definition des Oxford Concise Dictionary of Politics: „*Policing is the activity of enforcing the criminal law*“ (Allison 2003: 411). Der Metropolitan Police Service definiert: „*The word "Police" means, generally, the arrangements made in all civilised countries to ensure that the inhabitants keep the peace and obey the law. The word also denotes the force of peace officers (or police) employed for this purpose*“ (<http://www.met.police.uk/history/definition.htm>, Zugriff: 31. 07. 2008). Aufgrund der aufgezeigten Schwierigkeiten wird hier der englischsprachige Begriff verwendet.

)Streitkräfte, da im Zusammenhang mit solchen Einsätzen Fähigkeiten kombiniert werden müssen, die vormals über die Profession des Soldaten und des Polizisten hinweg getrennt waren:

„Soldaten in solchen Streitkräften sind Kämpfer, Gendarmen, Mediatoren und Diplomaten auf lokaler Ebene, Kommunikationsexperten, zuweilen sogar Straßenbauer oder landwirtschaftliche Projektmanager.“ (von Bredow 2008b: 22f.)

Die auf der europäischen Bühne vor allem im Zusammenhang mit den Balkan-Kriegen gemachte Erfahrung, wonach Krisen- und Gewaltmanagement nicht ausschließlich über militärischen Zwang erfolgreich bewerkstelligt werden kann, verlangt also geradezu nach einem gewissen Grad an Konstabilisierung von Streitkräften. Dieser Prozess steht daneben augenscheinlich im Zusammenhang mit Versuchen der Politik, die Einsatzmöglichkeiten der Streitkräfte auch im Inneren zu eruieren, bzw. auszubauen, was i. d. R. verfassungsrechtliche Friktionen verursacht. Die im Staatsrecht einiger europäischer Staaten vorgesehenen Befugnisse für Streitkräfte im Inneren sind bereits seit den 1990er Jahren kontinuierlich ausgeweitet worden und diese Entwicklung hat vor dem Hintergrund der Anschläge vom 11. September 2001 weitere Beschleunigung erfahren.<sup>92</sup> Versuche, die Kompetenzen von Streitkräften im Inneren auszudehnen betreffen gewöhnlich die Bereiche Terrorismusbekämpfung und Grenzschutz, wobei diese Trennung angesichts der dargelegten Transnationalisierung terroristischer Akteure kaum noch sinnvoll gelingt. Der verstärkte Schutz der europäischen Außengrenzen geht neben der Nutzung militärischer Ausrüstung durch Polizeibehörden auch mit dem direkten Einsatz von Streitkräften zur ihrer Unterstützung einher, dies häufig mit dem Argument, die Grenzschutzbehörden verfügten nicht über ausreichend geeignetes Material um ihrem Auftrag nachkommen zu können. Die italienische Marine hat im Jahr 2002 etwa ein Viertel ihrer Einsatzzeit allein auf die Überwachung der Straße von Otranto mit dem Ziel verwendet, unerlaubte Einreisen zu unterbinden (Lutterbeck 2005:

---

<sup>92</sup> Im Falle Frankreichs etwa existiert eine Doktrin für den Einsatz der Streitkräfte in der Terrorismusbekämpfungsrolle. Der in den späten 1970er Jahren entwickelte „Vigipirate“-Plan umfasst die Lagen „Vigipirate simple“ und „Vigipirate renforcé“. Während die erste Stufe die Ausweitung polizeilicher Kontroll- und Überwachungsbefugnisse vorsieht, können im Rahmen des zweiten Stadiums Streitkräfte zur Unterstützung der Polizei eingesetzt werden. Erstmals angewandt wurde der Vigipirate-Plan anlässlich des Golfkriegs 1991. Seitdem ist er lediglich auf „simple“ zurückgestuft, nicht aber vollständig wieder ausgesetzt worden. Vgl. Schehr 2008.

242). Im Bereich der Terrorismusbekämpfung werden Streitkräfte hauptsächlich für Objektschutz- und Aufklärungsaufgaben eingesetzt, etwa im Zusammenhang mit den verstärkten Schutzmaßnahmen militärischer Einrichtungen der NATO in Europa nach der Feststellung des Bündnisfalls am 12. September 2001. Im Rahmen solcher polizeiähnlicher Missionen von Streitkräften gelten für diese regelmäßig auch andere ROE. Dies betrifft zum einen die Grundsätze bei der Anwendung von (Waffen-)Gewalt sowie zum anderen den Umfang rechtlicher Befugnisse. Der Einsatz von Gewalt im Falle der militärischen Verteidigung gegen einen bewaffneten Angriff fremder Streitkräfte auf das eigene Territorium (oder ggf. das eines oder mehrerer Bündnispartner) ist nur durch das Völkerrecht reglementiert und damit insofern unbegrenzt, als dass die eigenen Streitkräfte unter Beachtung der Beschränkungen des *jus in bello* gegen feindliche Kombattanten direkt tödliche Gewalt anwenden dürfen. Im Gegensatz dazu ist die Anwendung von Waffengewalt bei Einsätzen der Streitkräfte im Inneren typischerweise auf den Fall der Selbstverteidigung beschränkt und darüber hinaus nur dann zulässig, wenn kein anderes, weniger schädliches Mittel zur Verfügung steht (*ultima ratio*-Gedanke). Solcherlei operative Restriktionen im Zusammenhang mit dem Gebrauch von Mitteln koinzidieren gleichwohl mit einer Ausweitung polizeirechtlicher Befugnisse für Streitkräfte in der Innenrolle, namentlich bei Kontrolle, Durchsuchung und Ingewahrsamnahme von Personen.

### **3.2.3 Geheimdienste und paramilitärische Organisationen**

Eine dritte Ausprägung des Konvergenzphänomens betrifft die Zunahme von Aktivitäten der Geheimdienste in Angelegenheiten der inneren Sicherheit. Obgleich sowohl Strafverfolgungsbehörden als auch Streitkräfte immer wieder auch aktiv die Beschaffung operativer Informationen betreiben (müssen), wird in praktisch allen Staaten Westeuropas traditionell streng zwischen Geheimdiensten und Polizeibehörden unterschieden, dies mit dem Hinweis, beide verfolgten unterschiedliche Zwecke und setzten dabei unterschiedliche Mittel ein.<sup>93</sup> Das Ende der Bipolarität hat indessen die europäischen Dienste ihrer primären Ziele beraubt, was in vielen Fällen zu einer

---

<sup>93</sup> Aus dieser Unterscheidung folgt das bekannte Trennungsgebot von Geheimdiensten und Polizeibehörden, vgl. Kap. 4.2.4.

grundsätzlichen Neubestimmung der Aufgabenbereiche geführt hat. Im Zuge dieser Entwicklung haben etwa der deutsche BND, der britische MI6 und der französische DGSE mit einer Fokussierung auf transnationalen Terrorismus, illegale Immigration, OK und Proliferation von MVW solche Themenfelder okkupiert, die mit der klassischen Aufgabe der Auslandsaufklärung i. S. der frühzeitigen Erkennung militärischer Absichten feindlich gesinnter Staaten nichts oder nur noch mittelbar zu tun haben. Auch das – vor allem in der Bundesrepublik Deutschland aus historischen Gründen praktisch als unantastbar geltende – Trennungsgebot von Polizei und Geheimdiensten erodiert zunehmend. Seit den 1990er Jahren tauscht der BND im Rahmen einer offiziellen Zusammenarbeit im Bereich der Aus-, Fort- und Weiterbildung Beamten mit dem BKA aus. Das auf Grundlage eines (unveröffentlichten) Organisationserlasses<sup>94</sup> am 14. 12. 2004 eingerichtete Gemeinsame Terrorismusabwehrzentrum (GTAZ) institutionalisiert die ressortübergreifende Zusammenarbeit verschiedener Behörden in besonders prägnanter Form, da dort Polizeibeamte mit Geheimdienstmitarbeitern gemeinsam Analysen und Lagebilder erstellen (Bundesministerium des Inneren 2008).

Schließlich kann die Entdifferenzierung in der Produktion äußerer und innerer Sicherheit viertens an der seit einigen Jahren wachsenden Bedeutung solcher Institutionen gezeigt werden, die organisatorisch an der vermeintlichen Nahtstelle zwischen beiden Sphären angesiedelt sind. Diese Organisationen werden in der Literatur häufig als „Paramilitärs“ (Jefferson 1993; Waddington 1993) oder „Gendarmerien“ (Lutterbeck 2005; 2004) bezeichnet. Beide Begriffe sind nicht abschließend definiert, meinen aber nach wohl h. M. Polizeikräfte, die hinsichtlich ihrer Aufgaben, Ausrüstung und innerer Organisation bereits *a priori* militärähnliche Züge aufweisen, ohne dabei aber den Streitkräften anzugehören. Obwohl der Grad ihrer „Militarisierung“ mitunter deutlich schwankt, werden in Westeuropa gewöhnlich die französische Gendarmerie, die italienischen Carabinieri, die spanische Guardia Civil sowie die deutsche Bundespolizei dieser Gruppe zugeschlagen. Der Bedeutungszuwachs, den derartige Institutionen in den letzten 30 Jahren erfahren

---

<sup>94</sup> Aus Art. 64 I, 65 GG i. V. m. § 9 GOBReg ergibt sich die sog. Organisationsgewalt des Bundeskanzlers, die sich auf Belange der Schaffung, Zusammenlegung und Zuständigkeitsregelung der Bundesministerien bezieht.

haben, zeigt sich vor allem in den steigenden, bzw. auf hohem Niveau stagnierenden Personalstärken. Derek Lutterbeck hat gezeigt, dass innerhalb der Sicherheitsarchitekturen westeuropäischer Staaten paramilitärische Organisationen seit den 1990er Jahren am schnellsten wachsen (Lutterbeck 2005: 246; 2004: 53-59). Im Rahmen der „neuen Sicherheitsagenda“ spielen diese Organe vor allem in Terrorismusbekämpfung, Grenzschutz und CRC eine zunehmend wichtigere Rolle, da sie zentrale Eigenschaften von Polizeien und Streitkräften vereinen. Damit sind sie sowohl für diese Aufgaben als auch für Einsätze im Bereich internationaler Krisenbewältigung und –nachsorge generell besser geeignet, als Polizeibeamten oder Soldaten alleine, da sie einerseits über das Portfolio polizeilicher Fachkenntnisse sowie andererseits auch über die Fähigkeit zur Bewältigung „robusterer“ Aufgaben verfügen, die inhaltlich eher militärischer Natur sind.

Der Prozess der Konvergenz von äußerer und innerer Sicherheit vollzieht sich vor allem über die wachsende Entdifferenzierung in ihrer Produktion und findet auf unterschiedlichen Ebenen der Erfüllung staatlicher Sicherheitsgarantien statt. Die Forschung hat zwar die operativen, funktionalen und technologischen Manifestationen dieses Prozesses identifiziert und empirisch untermauert, eine theoretische Durchdringung der Frage, warum dieser Prozess sich in der beschriebenen Art und Weise vollzieht, jedoch bislang vernachlässigt. Nimmt man den Wechselwirkungszusammenhang zwischen „Staatsräson“ und den Herausforderungen, die sich aus einer veränderlichen sicherheitspolitischen Umwelt für einen Staat ergeben in den Blick, so könnte das Konvergenzphänomen als Folge der funktionalen Anpassung einer Sicherheitsarchitektur an eine gewandelte Systemumwelt gedeutet werden. Zu solchen konfigurationsanalytischen Erklärungsansätzen stehen die Arbeiten der sog. „Kopenhagener Schule“ in Opposition, die eine ontologische Fixierung des Sicherheitsbegriffs ablehnt und die Bedeutung intersubjektiver „Versicherheitlichungsprozesse“ (*securitization*) durch Sprache betont (Buzan et al. 1998). Aus dieser Perspektive könnte argumentiert werden, die Vermischung innerer und äußerer Sicherheit sei die Folge interner, bürokratischer Konflikte, in deren Rahmen die Konstituenten der staatlichen Sicherheitsarchitekturen angesichts der

Erosion ehemals klarer Zuständigkeitsstrukturen um ihre fortgesetzte Daseinsberechtigung streiten und um Ressourcen konkurrieren.<sup>95</sup>

#### **4 Theorie und Praxis der Terrorismusbekämpfung**

Terroristische Phänomene sind infolge der aufgezeigten Besonderheiten in ihrem strategischen und taktischen Kalkül in aller Regel komplex. Durch den offensiven Normbruch politischer Privatgewalt zum Handeln gezwungen, steht der Staat vor der Frage, wie er dem Terrorismus beikommen will und welche Mittel er bereit ist, dafür einzusetzen. Zwar wird eine Demokratie diese Frage stets anders beantworten als ein autoritäres Regime. Gleichwohl wird auch dieses sich spätestens bei der Frage nach zweckmäßigen Mitteln zunächst mit der Theorie und sodann mit der Praxis der Terrorismusbekämpfung (TBK) auseinanderzusetzen haben. Obwohl eine Vielzahl von Staaten nationale TBK-Strategien formuliert haben und auch im Rahmen supranationaler Organisationen wie VN (*United Nations Global Counterterrorism Strategy*, 2006 [UNGCTS]) und EU (*European Union Counterterrorism Strategy*, 2005 [EUCTS]) entsprechende Programme erarbeitet worden sind, bleibt zu beachten, dass bislang kein universal akzeptiertes Bekämpfungsmodell zur Verfügung steht. Dies vor allem deshalb nicht, weil in Demokratien z. T. antagonistische Unterschiede in den politischen Überzeugungen der relevanten Akteure und Entscheidungsträger bestehen. Radikale Auffassungen, wonach die sich gegen Terrorismus wehende Demokratie faschistoid und der Rechtsstaat bloßes Repressionsinstrument sei, stehen dabei ebenso im Raum, wie die aus liberaler Perspektive geäußerte Befürchtung, der Staat könne im Rahmen der TBK unverhältnismäßig in die Bestände bürgerlicher Freiheitsrechte eingreifen und so hochrangige Verfassungsgüter wie Meinungs- und Redefreiheit beschädigen. Diese Auseinandersetzung berührt Grundfragen der politischen Philosophie und ist damit keineswegs trivial.

Als hemmend für die Formulierung einer allgemein akzeptierten Strategie zur TBK hat sich ferner der Umstand erwiesen, dass Staaten – unabhängig davon, ob es sich um Demokratien handelt oder nicht – höchst unterschiedliche Erfahrungen mit TBK vorzuweisen haben. Einige haben auf ihrem Territorium bessere Erfolge gegen terroristische Bestrebungen erzielen können, als andere auf dem ihren. Vor allem auch

---

<sup>95</sup> Eine solche Argumentation findet sich z. B. bei Bigo 2000.

mit Blick auf solche Staaten, denen es nach eigener Darstellung gelungen ist, ihr Terrorismusproblem über ihre Grenzen hinaus abzudrängen, erscheinen solche Erfolge angesichts der Transnationalität des Phänomens jedenfalls fragwürdig, denn ohne die wirksame Wegnahme territorialer Rückzugsräume können terroristische Organisationen zumindest fortbestehen. Die Frage nach generell geeigneten Strategien zur Bekämpfung terroristischer Gefährdungen ist damit kaum seriös zu beantworten, da unterschiedliche Ausgangsbedingungen (Gefährdungspotential und Primärziel der Gruppe(n), Beschaffenheit des staatlichen Sicherheitsapparats, rechtlicher Rahmen, politische Verhältnisse) ein stets gleiches Vorgehen unmöglich machen. Gleichwohl zeigen staatliche Bekämpfungskampagnen auch Regelmäßigkeiten, etwa was das instrumentelle Spektrum betrifft. Dagegen wird die Frage, ob der Staat terroristischen Bestrebungen „verständnisvoll“ und auf ihre Ursachen blickend entgegentreten (etwa bei Jackson 2005) oder aber sie mit aller Härte (auch) präemptiv bekämpfen soll (so Kaplan/Kristol 2003), über die verschiedenen ideologischen Lager hinweg unterschiedlich beantwortet. Die moderne Politikanalyse ist in Abgrenzung zur „klassischen“ normativen Politikwissenschaft aber nicht an der Ermittlung der „guten politischen Ordnung“ interessiert. Vielmehr will sie das kollektive Verhalten politischer Institutionen vor dem Hintergrund unterschiedlicher Interessen und politischer Leitideen bei den an der Entscheidungsfindung beteiligten Akteuren untersuchen, mithin die Frage klären, *„welches Resultat (policy) sich ergibt, wenn in einem gegebenen politischen System (polity) eine bestimmte – aber prinzipiell veränderbare – Problemlösungsstrategie (politics) eingeschlagen wurde oder – antizipierend – eingeschlagen werden soll“* (Schubert 1991: 21).

Was TBK *idealerweise* sollte, kann hier folglich nicht zum Gegenstand gemacht werden, wohl aber, auf was sie grundsätzlich zielt, welcher Mittel sie sich bedient und wo ihre Inhalte im Kontext staatlicher Aufgabenerfüllung zu verorten sind.

#### **4.1.1 Terrorismusbekämpfung als virtuelles Politikfeld**

Der Komfort eindeutiger und gemeinhin akzeptierter Definitionen von Fachtermini stellt sich in den Sozialwissenschaften nicht immer ein. Auch im Hinblick auf die Frage, was unter dem Ausdruck TBK zu verstehen sei, scheint zumindest die deutschsprachige Forschung unschlüssig. Rolf Gössner spricht vom „Anti-Terror-System“ (1991), Gustav



Däniker gar von „Terroristenbekämpfung“ (1978: 150) und setzt sich damit dem Verdacht aus, unterstellen zu wollen, die staatliche Sicherheitsvorsorge gegen Terrorismus sei reduzierbar auf die Ermittlung seiner Protagonisten. Hinzu kommt, dass verschiedene Disziplinen (Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft, Geschichtswissenschaft und Soziologie) den Begriff durchaus unterschiedlich konnotieren. In der deutschsprachigen Debatte der jüngeren Vergangenheit scheint der Begriff der TBK zumindest mengenmäßig zu dominieren (Knelangen 2006a, 2006b; Heinz/Arend 2004; Fleck 2004; Kümmel/Collmer 2003; Bubnoff 2002; Fischer 2002; Ruffert 2002). Im Rahmen politischer Programmatik spricht die Bundesregierung von TBK (etwa im Zusammenhang mit dem TBG und TBEG), das Bundesministerium des Inneren (BMI) jedoch auch von „Anti-Terror-Politik“. Insgesamt steht zu vermuten, dass dies nicht Ausdruck unterschiedlicher Auffassungen zur Materie, sondern lediglich Folge der Vielfalt verfügbarer Begrifflichkeiten ist. Die Systematik des U.S.-Verteidigungsministeriums fällt demgegenüber verhältnismäßig elaborierter aus und fasst die Gesamtheit der TBK („combating terrorism“) ausdrücklich als aus den Bereichen „anti-terrorism“ und „counter-terrorism“ bestehend auf. Unter „anti-terrorism“ werden defensive, auf die Reduzierung der Verwundbarkeit von Personen und Sachen gegenüber terroristischen Akten zielende Maßnahmen verstanden. „Counter-terrorism“ bezeichnet dagegen offensive Verfahren zur Verhinderung und Abschreckung von sowie zur Reaktion auf Terrorismus (Department of Defense 2008).

Übernimmt man diese Perspektive, so will TBK jedenfalls terroristische Akte im Vorfeld erkennen, verhindern und gegen Täter vorgehen. Ein umfassender Ansatz in der TBK beinhaltet folglich präventive, pro-aktive und reaktive Elemente.<sup>96</sup> Wie dargelegt folgt die Konvergenz in der Sicherheitspolitik auf dem Feld der TBK vor allem der Transnationalisierung des Terrorismus sowie den aufgezeigten taktisch-operativen Veränderungen, etwa im Hinblick auf die größere Schadenwirkung infolge größerer Technologiedispositive und die Übernahme von Taktiken aus dem Sektor der (konter-)irregulären Kriegführung durch terroristische Akteure. Um transnational operierenden Gruppierungen die Nutzung ihrer territorialen Rückzugsräume unmöglich zu machen,

---

<sup>96</sup> Der Neologismus „pro-aktiv“ bedeutet nach seinen lateinischen Bestandteilen (*pro* und *activus*) „voraushandelnd“ und meint im Gegensatz zum abwartenden „reaktiven“ ein frühzeitiges, initiatives Handeln. Proaktivismus unterscheidet sich vom nicht notwendigerweise stets planvollen „Aktivismus“ vor allem durch eine antizipative, auf anlassbezogene Annahmen ausgerichtete Grundhaltung.

ihre Finanzströme zu unterbrechen und ihre Logistik- und Ausbildungsinfrastruktur zu stören, müssen Maßnahmen der TBK vor allem auch im Ausland zum Einsatz gebracht werden können. Die Bekämpfung der sich in den jeweiligen Operationsgebieten zeigenden „Symptome“ des transnationalen Terrorismus besitzt insoweit nur reaktiven Charakter und kann ihn nicht entscheidend operativ schwächen. Eine nicht (auch) transnational ausgerichtete TBK ist damit nicht genügend fundamental. Folgerichtig umfassen praktisch alle nationalen Diskurse – unbeschadet inhaltlicher Unterschiede – stets auch eine inter-, bzw. transnationale Komponente. Dies reflektieren anschaulich die seit den 1970er Jahren vorangetriebenen Versuche, die internationale Zusammenarbeit im Bereich der TBK zu intensivieren.

Eine eindeutige Verortung der TBK in die Systematik der staatlichen Aufgabenerfüllung scheint schwierig, da sie Anleihen aus unterschiedlichen Politikfeldern macht. Damit sind ihre Inhalte streng genommen auch einer herkömmlichen policy-Analyse nicht zugänglich, deren Untersuchungsgegenstand *per definitionem* „die“ Politikfelder, also inhaltlich abgrenzbare Bereiche von Staatstätigkeit sind. Aus den oben gemachten Überlegungen zur Überschneidungsproblematik ergeben sich für das thematische Spektrum moderner TBK im Bereich der Außenpolitik Bezüge zur Verteidigungspolitik und zum Bereich der Auslandsaufklärung. Im Falle der Verteidigungspolitik als der militärischen Dimension der Politik äußerer Sicherheit ist vor allem das Subfeld der Militärpolitik betroffen, dem die Themenfelder Aufgaben- und Ausgabenplanung sowie Rüstungspraxis angehören (Holtmann 1994: 362). Die für die TBK maßgeblichen Inhalte der Innenpolitik liegen dazu analog auf dem Subfeld der Polizeipolitik, die für die Aufbau- und Ablauforganisation der Polizei(en) verantwortlich zeichnet (Lange 2006c: 236). Daneben steht der Bereich der Inlandsaufklärung, der üblicherweise rechtlich und organisatorisch von allen Polizeiorganisationen getrennt ist. Dass auch paramilitärische Organisationen Aufgaben im Bereich der TBK wahrnehmen, die im Hinblick auf ihre innere Organisation, Ausrüstung und ROE zwischen Streitkräften und Polizei anzusiedeln sind, verkompliziert die Frage nach der Verortung dieses Aufgabenbündels in die Systematik staatlicher Sicherheitsfunktionen weiter. Für eine Gesamtschau aller Inhalte der TBK müssen nicht nur Elemente aus Außen- und Innenpolitik berücksichtigt, sondern auch solche Organe einbezogen werden, die zwischen diesen Politikfeldern stehen. Damit steht ein modernes TBK-Konzept jedenfalls nach den in liberal-demokratischen

Verfassungsstaaten herrschenden Verhältnissen hinsichtlich seiner Inhalte außerhalb etablierter Politikfelder, da es weder ausschließlich der Außen-, noch der Innenpolitik zugerechnet werden kann und darüber hinaus Elemente enthält, die von vorn herein dieser Systematik nicht unterliegen. Aus analytischer Sicht – und um Komplexität zu reduzieren – erscheint es insoweit sinnvoll, die TBK als eigenständigen policy-Verbund aufzufassen, der jedoch aufgrund seiner bislang fehlenden politischen und rechtlichen Konzeptionalisierung gewissermaßen als „virtuelles“ Politikfeld existiert. Ein solches, aus allen sicherheitspolitischen Dimensionen abgeleitetes Politikfeld existiert *de facto* zwischen den etablierten Feldern klassischer Staatstätigkeit. Es kann mithin als Metapolitikfeld begriffen werden. Mit einer solchen Auffassung scheint auch eine neuere, abstraktere Sichtweise des policy-Begriffs zu korrespondieren, die darunter die *„verbindliche Festlegung bewerteter Handlungsoperationen oder Strategien, um bestimmte Ziele zu erreichen, bzw. Probleme zu lösen“* versteht (Schneider/Janning 2006: 18). Diese Herleitung dient – neben der Erbringung eines Vorschlags zur politikwissenschaftlichen Nomenklatur – vor allem als arbeitshypothetische Hilfskonstruktion für die (strategisch-kulturelle) Analyse seiner Inhalte, wie noch zu zeigen sein wird.

#### **4.1.2 Instrumente und Strategien**

Die schwindende Überzeugungskraft des Trennungsparadigmas hat zu einer Diskussion über die grundsätzliche Neubestimmung der Aufgaben von Polizei und Streitkräften geführt. Da Polizeikräfte für Konfrontationen mit bewaffneten und nach militärischen Grundsätzen operierenden Gruppen weder ausgebildet noch ausgerüstet sind (und ihr Auftrag solches auch nicht vorsieht), fallen Einsätze dieser Art der Sache nach den Streitkräften zu. Da diese gewöhnlich jedoch nur im Falle eines bewaffneten Angriffs durch einen Staat eingesetzt werden dürfen, ergeben sich neben technisch-organisatorischen vor allem auch völker- und verfassungsrechtliche Fragestellungen. Zusätzlich wird dieser Fragenkomplex durch verschiedentliche Forderungen nach einem Einsatz von Streitkräften auch und gerade im Inneren mit der Absicht, entweder Polizeikräfte zu unterstützen oder aber Teile ihres Aufgabenbereichs gänzlich zu übernehmen, weiter verkompliziert. Vor allem durch die (kritische) Friedensforschung wird die Auffassung vertreten, solche, auf staatlichen Zwang und Macht gründende

Maßnahmen seien grundsätzlich ungeeignet und könnten allenfalls als letztes, nicht aber als regelrechtes Mittel der TBK sinnvoll zum Einsatz gebracht werden. Die vorgebrachten Konzepte betonen v. a. den politischen Verhandlungsprozess sowie die Befassung mit den (vermeintlichen) Ursachen von Terrorismus und lehnen einen Streitkräfteeinsatz als kontraproduktiv ab (Grote 2008; Beyer 2008; Gössner 2008; Kriesberg 2006). Mit dieser instrumentalen und ideologischen Vielfalt korrespondiert das Spektrum der in Wissenschaft und Praxis vertretenen Auffassungen zu Modellen der TBK. Nach Kurth-Cronin/Ludes (2004) unterfallen grundsätzlich die Bereiche Diplomatie, Nachrichtendienste, Strafverfolgung, Streitkräfte, politische Psychologie und Entwicklungshilfe dem staatlichen TBK-Instrumentarium.<sup>97</sup> Tatsächlich fordern praktisch alle offiziellen Strategien einen multidimensionalen Ansatz, der sowohl die spezifischen Fähigkeiten der staatlichen „Sicherheitstriade“ (Strafverfolgung, Streitkräfte, Nachrichtendienste) als auch die Funktionen einiger weiterer Institutionen vereint. Während also bezüglich der Frage, welche Akteure und Institutionen grundsätzlich zur Wahrnehmung von Aufgaben in diesem Bereich geeignet sind, überwiegend Einigkeit herrscht, fällt die Bereitschaft zur Zumessung entsprechender Kompetenzen an die einzelnen Instrumente je nach weltanschaulicher Provenienz und politischer Kultur durchaus unterschiedlich aus.

Clutterbuck (2004: 143ff.) hat am Beispiel der Bekämpfung des IRA-Terrorismus durch die britische Regierung dargelegt, dass für eine erfolgreiche Anwendung jedweder TBK vor allem drei grundsätzliche Erfordernisse bestehen. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei Terrorismus um ein (zunehmend) strategisches Phänomen und damit nicht um punktuelle *ad hoc*-Gewalt handelt, muss jeder staatliche Bekämpfungsansatz erstens strukturell und organisatorisch zur Aufrechterhaltung seiner Maßnahmen auch über einen längeren Zeitraum geeignet sein. Ein solcher auf Nachhaltigkeit ausgelegter Ansatz muss zweitens ausgedehnte – nicht aber zwingend auch zentralisierte – Koordinations- und Kooperationsstrukturen aufweisen, damit bei Ausarbeitung und Implementierung seiner strategischen, operativen und taktischen Inhalte konzeptionelle Lücken, Doppelstrukturen und

---

<sup>97</sup> Zwei weitere Kategorien (Homeland Security und Völkerrecht) werden zwar aufgezählt, können dieser Enumeration aber kaum sinnvoll zugerechnet werden, da beide Konzepte ihrerseits analytische Oberbegriffe darstellen, unter denen dann Instrumente gleicher Ordnung (Streitkräfte, Nachrichtendienste und Strafverfolgung) zu subsumieren wären.

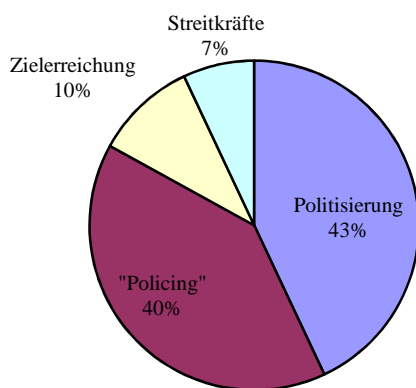
kompetenzielle Überschneidungen vermieden werden können. Drittens muss ein Ansatz stets auch die Rolle der Allgemeinheit als wichtig betonen und fortgesetzt auf sie hinweisen. Auf diese Weise soll das Bewusstsein für die individuelle und soziale Mitverantwortung aller Gesellschaftsteile in Fragen der TBK geweckt, und in der Gesellschaft ein höherer Aufmerksamkeits- und Sensibilisierungsgrad für terroristische Gefährdungen erreicht werden. Aus diesen Vorbedingungen ergeben sich für die beteiligten Institutionen und Akteure zwar grundsätzliche Handlungsprämissen. Deren inhaltliche Präzisierung steht jedoch zunächst noch dahin, weshalb der Staat im Hinblick auf konkrete Verfahren noch deren Inhalte, Ziele und Protagonisten benennen muss. Dieses geschieht nach Maßgabe des objektiven Nutzens verfügbarer Instrumente, welcher sich wiederum über den Umweg einer empirischen Analyse der Gründe für den Untergang terroristischer Organisationen darstellen lässt.

Bislang ist die Frage, welche Faktoren sich wie auf die Lebensspanne terroristischer Gruppierungen auswirken, wissenschaftlich nicht hinreichend untersucht. Einige wenige Arbeiten explorieren zumindest, unter welchen Bedingungen Terrorgruppen zerfallen (Crenshaw 1991; Kurth-Cronin 2006; Jones/Libicki 2008). Als ursächlich für den Untergang von Terrororganisationen in der Moderne können grundsätzlich mindestens sieben verschiedene Faktoren angesehen werden: (1) Inhaftierung oder Tötung der Führung, (2) Konflikte bei der Generationennachfolge, (3) Erreichung des Primärziels, (4) Transition der Kampagne in den Bereich des Politischen, (5) Unterminierung oder Wegfall der öffentlichen Unterstützung, (6) politische Repression oder (7) Übergang zu anderen Formen politischer Gewalt. Häufig liegen einem Untergang mehrere Faktoren gleichermaßen zugrunde (Kurth-Cronin 2006: 17f.). Ein empirischer Befund zeigt, dass die meisten Gruppen entweder untergehen, weil ihre gewaltsamen Kampagnen durch zunehmende Partizipation am politischen Prozess „zivilisiert“ werden oder weil Ermittlungserfolge gegen das Führungspersonal gelingen. Eine Analyse von 648 Terrorgruppen im Zeitraum von 1968 bis 2006 ergibt, dass in 43% der Fälle die Transition in eine politische Kampagne für den Zerfall von Organisationen verantwortlich zeichnet (Jones/Libicki 2008). Gegen Gruppen, die einen solchen Übergang zu Gewaltlosigkeit nicht bewerkstelligen wollen oder können, scheint die Anwendung staatlicher Zwangsmittel durch Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendienste („policing“) die beste Wirksamkeit zu besitzen (40%). Der Untergang von Gruppen kann nur selten auf den Einsatz

militärischer Mittel zurückgeführt werden (7%) und nahezu ebenso selten (10%) erreichen Terrororganisationen ihre langfristigen Zielsetzungen (vgl. Abb. 1). Eine Vielzahl von Gruppen zerfallen auch aufgrund von Abspaltungen, etwa infolge interner Brüche. Da die aus einer solchen Abspaltung hervorgehenden Fraktionen sich i. d. R. anderen Gruppen anschließen oder neue gründen, ohne dass dabei aber auf Terrorismus verzichtet wird – dieser also fortbesteht –, berücksichtigt die Analyse nur die Fälle, in denen eine Organisation untergeht und ihre Mitglieder sich im Anschluss keiner terroristischen Praktiken mehr bedienen.

**Abb. 7:** Untergang von Terrororganisationen

(n = 268, Datengrundlage: Jones/Libicki 2008, eigene Darstellung)<sup>98</sup>



Kritisch für den Zerfall aufgrund Politisierung ist vor allem das Zielniveau der jeweiligen Gruppe, denn die Möglichkeit einer politischen Lösung steht in linearer Abhängigkeit zur Breite des erstrebten Ziels: Je begrenzter eine terroristische Zielsetzung ist, desto eher kann auf ihre gewaltsame Durchsetzung verzichtet und eine Verhandlungslösung erreicht werden. Der überwiegende Teil jener Gruppen, die infolge der (Re-)Politisierung ihrer „Sache“ nicht fortbestanden, verfolgten begrenzte, potentiell

<sup>98</sup> Bei der Erstellung der prozentualen Anteile wurden von 648 untersuchten Fällen jene Gruppen ausgenommen, die zum Zeitpunkt der Untersuchung noch aktiv waren (244) sowie jene, die zwar durch Abspaltung untergegangen waren, deren frühere Mitglieder jedoch ihre terroristischen Aktivitäten in anderen Gruppen fortsetzten (2). In der Gruppe der verbleibenden Fälle (268) gingen 20 Gruppen durch den Einsatz von Streitkräften unter (7%), 27 lösten sich infolge von Zielerreichung auf (10 %), 107 Gruppen bestanden aufgrund von „policing“-Erfolgen nicht fort (40 %) und in 114 Fällen politisierte sich eine vormals terroristische Kampagne (43%).

verhandelbare politische Ziele. Eine Politisierung kann u. a. Folge struktureller Veränderungen, z. B. des Übergangs von autoritärer zu demokratischer Staatsorganisation sein oder über Verhandlungs- und Ausgleichprozesse realisiert werden. Im Bereich jener Gruppen, die einen solchen Transitionsprozess ablehnen oder nicht realisieren können, sind neben den Bekämpfungsbemühungen des Militärs vor allem jene aus dem Feld des „policing“ erfolgreich (40%). Damit ergeben sich für die Frage nach geeigneten TBK-Strategien vor allem zwei Konzeptionen, die sich hinsichtlich der Qualifizierung terroristischer Akte und der vor diesem Hintergrund zum Einsatz zu bringenden Instrumente unterscheiden: Der empirische Befund zeigt für die Fälle, in denen staatliches Handeln für den Untergang terroristischer Organisationen ursächlich war, dass der Einsatz von Mitteln der Strafverfolgung sowie – in geringerem Maße – von Streitkräften den besten Erfolg verspricht.<sup>99</sup> Damit ist das Kontinuum antiterroristischer Strategien an einem Ende durch die Konzeption „Terrorismus als Kriminalität“ und am anderen durch die Perspektive „Terrorismus als Krieg“ markiert. Zwar sind Modelle vorstellbar, die sich ausschließlich auf die Inhalte nur einer Konzeption stützen. Die politische Praxis zeigt jedoch, dass solch rigorose „entweder-oder“-Lösungen angesichts eines hochveränderlichen Problems lebensfern und damit rein theoretischer Natur sind:

„The nature of the terrorist threat is continually changing. To combat this threat, the response must be innovative and flexible and engage all the resources that are available. (...) A wide spectrum is required.“ (Clutterbuck 2004: 157)

Ein „policing“-Ansatz in der TBK folgt dem Modell „Terrorismus als Rechtsverletzung“ und umfasst damit in erster Linie die staatlichen Ermittlungsbehörden und Nachrichtendienste. Aus der Kriminalisierung terroristischer Gewalt folgt allerdings, dass außerdem TBK-bezogene Rechtsetzungsakte dem policing-Modell zugerechnet werden müssen, womit letztlich auch die Legislative als

---

<sup>99</sup> Dort, wo diplomatisches Vorgehen die Repolitisierung einer terroristischen Kampagne bewirken konnte, hat der Staat freilich auch erfolgreich TBK betrieben. Da das vorliegende Datenmaterial aber in dieser Kategorie nicht nach ursächlichen Faktoren differenziert, kann die Wirksamkeit diplomatischer Mittel zur TBK nicht seriös quantifiziert werden. Obgleich diplomatische Prozesse für die Konfliktbeilegung zwischen Staaten und terroristischen Akteuren also wesentlich sein können, werden sie hier nicht in die Darstellung einbezogen, zumal ein einzig auf diplomatische Mittel reduzierter Ansatz der TBK soweit ersichtlich nirgends vertreten wird.

solche zum Instrumentarium dieses Ansatzes gezählt werden muss.<sup>100</sup> In der Tat sind durch terroristische Akte i. d. R. Tatbestände des nationalen Strafrechts erfüllt, die auch in anderen kriminellen, dabei aber nicht notwendig auch politisch motivierten Kontexten auftreten (z. B. Tötungsdelikte oder unerlaubter Waffenbesitz). Terroristen können in ihrem Handeln daneben (oder gleichzeitig) auch gegen internationales Recht verstoßen, etwa im Hinblick auf Akte von Luftpiraterie. Seit dem Erstarken terroristischer Bestrebungen in den 1960er Jahren haben liberale Demokratien sich in Fragen der TBK zuvörderst einer solchen policing-Konzeption verschrieben; dies vor allem auch deshalb, weil sie als Rechtsstaaten bereits über ausgeprägte Strukturen zur Kriminalitätsbekämpfung verfügen. Vertreter dieses Modells betonen, dass im Rahmen von TBK-Aktivitäten stets die Wahrung rechtstaatlicher Verhältnisse in den Mittelpunkt zu rücken sei:

„The primary objective of counter-terrorist strategy must be the protection and maintenance of liberal democracy and the rule of law. It cannot be sufficiently stressed that this aim overrides in importance even the aim of eliminating terrorism and political violence as such.” (Wilkinson 1986: 125)

In der Emphase des Primats des Rechtsstaats in Angelegenheiten der TBK schwingt freilich die Forderung nach Aufrechterhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips mit, dessen herausragendes Merkmal sie ist. Wenn vom Rechtsstaat zu fordern ist, dass dieser in der Wahl seiner Mittel nicht nur niemals in rechtlicher Ungebundenheit handeln darf, sondern darüber hinaus stets auch ein Übermaßverbot zu beachten habe, so ist damit letztlich die Beschränkung von staatlich legitimiertem Zwang auf das zur Zielerreichung absolut notwendige Mindestmaß gemeint. Ein policing-Modell setzt damit auf minimalen Gewalteinsatz und unterscheidet sich insoweit grundsätzlich von einer militärisch orientierten TBK-Konzeption. Allerdings schließt der Rückgriff auf ein solches ziviles Konzept keineswegs den (parallelen) Einsatz auch anderer Instrumente aus, sofern diese einen (vermeintlich) brauchbaren Beitrag leisten können.

---

<sup>100</sup> Nach dieser Auffassung bietet sich insbes. für komparative Studien zur TBK die Technik der Rechtsvergleichung an, so geschehen etwa bei Beckman 2007. Gleichzeitig wird klar, dass solche Studien nicht abschließend sein können, da durch sie lediglich die Perspektive „Terrorismus als Rechtsverletzung“ verwirklicht ist.



Die im Rahmen der betrachteten Fälle sichtbar hohe Erfolgsquote des policing-Ansatzes kann auf den spezifischen Ausbildungs- und Informationsstand bei Strafverfolgungsbehörden und Nachrichtendiensten zurückgeführt werden, der für die Infiltration und Disruption terroristischer Organisationen erforderlich ist. Dies gilt freilich nur sofern diese nicht ausschließlich transnational agieren und in keinerlei formaler Beziehung zu ihrem Operationsgebiet stehen. Im Falle völlig oder teilweise residenter Täter bedingt die ständige Präsenz vor allem der Polizei sowohl in städtischen Ballungsräumen als auch in ländlichen Gebieten nicht nur ein im Verhältnis zu Streitkräften vergleichsweise besseres Verständnis der räumlichen Bedrohungslage. Auch im Bereich von HUMINT sind Polizeien und Nachrichtendienste – zumindest im Rahmen eines Einsatzes im Inneren – aufgrund ihrer breiten Streuung und großen Netzwerke relativ wirkungsvoller.<sup>101</sup> Üblicherweise sind die nationalen Vollzugsbehörden mittlerweile international hochgradig vernetzt, was die Verfolgung inter- und transnational agierender Personen und Personengruppen erleichtert.

Im Rahmen der TBK auf der Ebene europäischer Politik existiert eine Vielzahl gemeinsamer Institutionen, die wechselseitig operative Informationen austauschen, Ermittlungen koordinieren und über Verbindungsbeamte den Kontakt zu ihren nationalen Behörden halten.<sup>102</sup> Institutionalisiert ist die europäische Zusammenarbeit in der polizeilichen TBK in der sog. Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJJS, auch: *Dritte Säule*). Sie folgt im wesentlichen den in der EUCTS niedergelegten Grundsätzen und Zielen und beschränkt sich – mit Rücksicht auf die Besonderheiten der nationalen Rechtssysteme (kriminalpolitische Traditionen, organisatorische Vorbedingungen usw.) ausdrücklich auf die Unterstützung nationaler

---

<sup>101</sup> HUMINT (von englisch: Human Intelligence) bezeichnet die Informationsgewinnung mittels menschlicher Quellen. Sie ist primär ein nachrichtendienstliches Mittel, wird jedoch auch regelmäßig durch die Polizei zum Einsatz gebracht. Von HUMINT abzugrenzen ist SIGINT (Signals Intelligence), bei der die Gewinnung nachrichtendienstlicher Informationen über technische Einrichtungen realisiert wird. Zuletzt wird die nachrichtendienstliche Bildaufzeichnung als eigener Bereich aufgefasst und mit IMINT (Imagery Intelligence) bezeichnet. Der Begriff meint vor allem die Informationsgewinnung durch künstliche Raumflugkörper (Satelliten). Für eine soweit ersichtlich vollständige Systematik nachrichtendienstlicher Disziplinen siehe Taylor 2007: 254.

<sup>102</sup> Zu nennen wären das Europäische Polizeiamt EUROPOL, die staatsanwaltliche Kooperationsstelle EUROJUST, die geheimdienstliche Koordinierungszelle des Situation Centre sowie die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX. Zu den Maßnahmen im Einzelnen siehe Beckman 2007; Gläeßner/Lorenz 2005; Walter et al. 2004.

Sicherheitsbehörden in solchen Fällen, in denen grenzüberschreitende Zusammenarbeit erforderlich ist. Erschwernisse ergeben sich dabei im Zusammenhang mit *„Eifersüchtigkeiten und Beharrungskräfte[n] der einzelnen Behörden, die die Kooperation schon auf nationaler Ebene zum Problem machen“* (Knelangen 2006a: 159), was die gelegentlich vorgetragene Forderung nach Schaffung einer zentralen europäischen Polizeibehörde, einer Staatsanwaltschaft sowie eines Geheimdienstes schwierig erscheinen lässt und gemeinsame Anstrengungen auf dem Sektor der zivilen TBK im europäischen Kontext generell behindert (so auch Bendiek 2006: 19).

Dem Ansatz polizeilicher TBK steht die Konzeption von „Terrorismus als kriegerischem Akt“ gegenüber, nach der das primäre Instrument zur Bekämpfung terroristischer Gewalt die Streitkräfte sind. Tatsächlich konnte auf das Spektrum militärischer Fähigkeiten in 7% der untersuchten Fälle gewinnbringend zurückgegriffen werden; dies vor allem dann, wenn die Bekämpfung zahlenmäßig starker und gut bewaffneter Organisationen erforderlich war, etwa im Bereich des terroristischen Aufstandskriegs („insurgency“). Der Einsatz von Streitkräften zur TBK ist nicht nur in der politikwissenschaftlichen Debatte ein in höchstem Maße kontroverses Thema, sondern wird auch über die verschiedenen politischen Lager hinweg unterschiedlich beurteilt.<sup>103</sup> Aus analytischer Perspektive kann hier nur nach dem theoretischen und

---

<sup>103</sup> Neben den sich ergebenden (völker-)rechtlichen und taktisch/strategischen Fragestellungen knüpfen Bedenken insbesondere an die Verwendung des Kriegsbegriffs in der politischen Debatte um Maßnahmen der TBK. Es ist argumentiert worden, dass die Stilisierung der staatlichen Auseinandersetzung mit terroristischen Akteuren zum „Krieg“ ist aus mehreren Gründen unzweckmäßig sei, da die Formel vom „Krieg gegen den Terrorismus“ weder die Situation realistisch umschreibe noch die mit TBK üblicherweise verbundenen Zielvorstellungen adäquat erfasse. Der „Krieg gegen den Terrorismus“ entbehrt nach dieser Auffassung einer Reihe von Faktoren, die mit dem klassischen Kriegsbegriff wesentlich sind. Nach herkömmlichem Verständnis werden Kriege durch Staaten gegen andere Staaten ausgetragen, die jeweils über uniformierte Streitkräfte verfügen und weit größere Ressourcen aktivieren können, als es auch einer finanziell potenten Terrororganisation jemals möglich wäre. Die Absicht der Parteien besteht im Krieg in der Vernichtung der jeweils gegnerischen Streitkräfte mit dem Ziel der Übernahme politischer Herrschaft über den Gegner und dessen Territorium. Terroristische Kampagnen dagegen beschränken weder ihren Feindbegriff in einer solchen Weise, noch sind sie an der Eroberung eines Territoriums und seiner Bevölkerung mit dem Ziel interessiert, über diese politische Autorität auszuüben. Zudem bezeichnet Krieg in der Moderne einen zeitlich begrenzten Zustand. Die Beschreibung von Maßnahmen der TBK als Krieg impliziert damit die unrealistische Annahme einer vergleichsweise kurzen Auseinandersetzung und führt zusammen mit der Überakzentuierung der Wirksamkeit militärischer Mittel zu unverhältnismäßigen öffentlichen Erwartungshaltungen, vgl. Heymann 2003: 19-33.

praktisch-empirischen Nutzen solcher Maßnahmen vor dem Hintergrund ihrer verfassungs- und völkerrechtlichen Legitimität gefragt sein. Probleme politischer Moral und Ethik können nur insoweit thematisiert werden, als darauf hingewiesen werden muss, dass der Einsatz von Streitkräften zur Bekämpfung formaler Nicht-Kombattanten i. d. R. auch dann politische Widerstände erzeugt, wenn er rechtlich nicht zu beanstanden ist. Die Hürde zur Ergreifung solcher Maßnahmen ist damit auch im Falle (höchst-)richterlicher Billigung für eine Regierung stets erhöht, da aufgrund des (vermeintlichen) Missverhältnisses zwischen Zweck und Mittel i. d. R. ein breiter, oftmals jedoch nur schwierig herzustellender parteiübergreifender politischer Konsens erforderlich ist. Daneben bleiben stets die potentiellen politischen Effekte eines solchen Einsatzes zu bedenken.

Ein Einsatz von Streitkräften zur TBK richtet sich entweder gegen Gruppierungen innerhalb der eigenen Staatsgrenzen oder aber gegen bekannte Rückzugsräume in anderen Staaten. Er kann aktiver oder aber passiver Natur sein und erfolgt entweder reagierend oder präemptiv.<sup>104</sup> Aus einer rein praktischen Perspektive kann das Militär aus mehreren Gründen durchaus einen sinnvollen Beitrag zur TBK eines Staates leisten. Zunächst sind Anstrengungen im Bereich der TBK aufgrund der praktisch unbegrenzten Bandbreite potentieller gefährdeter Ziele (urbane Zentren, Regierungs- und Versorgungseinrichtungen, staatliche Einrichtungen mit besonderer Symbolkraft usw.) grundsätzlich zeit- und personalintensiv. Die Streitkräfte bilden gewöhnlich das zahlenmäßig größte, bestausgebildete sowie bestausgerüstete staatliche Sicherheitsorgan (Loo 2005). Zu den bekanntesten militärischen Antiterroroperationen gehören etwa der Einsatz der britischen Armee in Nordirland oder der israelischen

---

<sup>104</sup> Obwohl häufig synonym verwendet, besteht in wissenschaftlicher Hinsicht eine wichtige Nuance zwischen Präemption und Prävention. Präemption bezeichnet grundsätzlich das Vorbeugen eines Effekts oder Ereignisses durch aggressive „Wegnahme“ der dafür notwendigen Voraussetzungen und meint insoweit einen antizipatorischen Akt der Selbstverteidigung. Kritisch für die Unterscheidung der Begriffe ist letztlich die zeitliche Nähe des zu erwartenden Ereignisses oder Effekts. Ein Präemptivschlag wird unmittelbar vor einem erwarteten Angriff eines Gegners gegen diesen geführt, während der Präventivschlag lediglich auf der Annahme einer in näherer Zukunft zu erwartenden Angriffshandlung beruht. Während die Legitimität eines Präemptivschlag als Akt der unmittelbaren Gefahrenabwehr i. d. R. unstrittig ist, fällt die Rechtfertigung präventiver Kriegführung zur vorbeugenden Durchsetzung militärischer Interessen wohl schwerer. Im Zuge der Ereignisse vom 11. September 2001 beanspruchten die USA das Recht auf präemptive Kriegführung und verankerten diesen Anspruch in der National Security Strategy (NSS). Seitdem wollen Beobachter wie Karl.-Heinz Kamp in dieser Praxis eine „neue sicherheitspolitische Realität“ erblickt haben, vgl. Kamp 2004; 2005.

Streitkräfte im Libanon sowie im Westjordanland und im Gaza-Streifen. Beide zeigen, zusammen mit den anhängigen Operationen der USA und der „Antiterrorcoalition“ im Irak und in Afghanistan, dass militärische Maßnahmen gegen terroristische Akteure durchaus von langer Dauer sein und einen erheblichen personellen und materiellen Aufwand verursachen können.

Ferner besitzen Streitkräfte in aller Regel eine Reihe von Fähigkeiten, die zur Bekämpfung terroristischer Organisationen prinzipiell erforderlich sind. Ihre Angehörigen sind für unbewaffnete als auch bewaffnete Auseinandersetzungen gleichermaßen geschult und unterstehen der soldatischen Disziplin. Nach Bernard Loo ist es kein Zufall, dass die in terroristischen Ausbildungsstätten geltenden Prinzipien den Grundsätzen militärischer Disziplinierung und Ertüchtigung gleichen, wie etwa Filmaufnahmen aus sog. „Terrorlagern“ belegen (ebd.). Viele Bereiche der TBK knüpfen an den militärischen Aufgaben- und Fähigkeitenbestand an. Sofern strategische Einzelziele terroristischer Gruppierungen aufgeklärt werden können (was häufig aufgrund der dazu nötigen Technologie bereits eine *a priori* militärische Aufgabe darstellt), sind diese prinzipiell einem militärischen Vorgehen zugänglich, etwa im Rahmen einer verdeckten Operation durch Taktiken des Jagdkampfs (Hinterhalt, Handstreich, Feuerüberfall, Sprengen) oder durch den Einsatz von Präzisionsabstandswaffen.<sup>105</sup>

Im Bereich passiver TBK existieren in ähnlicher Weise anschlussfähige Streitkräfteaufgaben, etwa der Einsatz von Posten und Streifen im Rahmen des Objektschutzes. Charakteristisch für das gesamte thematische Gebiet der militärischen TBK sind jedoch vor allem die erheblichen Beschränkungen, denen diese Option unterliegt. Zum einen existiert ein umfangreicher – und durch den verstärkten Rückgriff auf das militärische Instrument in den letzten Jahren stark angewachsener – Bestand an rechtlichen Reklamationen. Ein zweiter thematischer Komplex betrifft die nur unzureichend bis gar nicht kalkulierbaren Auswirkungen militärischen Vorgehens auf die internationale Ordnung und ein dritter die taktischen und strategischen Probleme,

---

<sup>105</sup> In vielen Streitkräften hat in den vergangenen Jahren der Bereich des Kampfs gegen irreguläre Kräfte eine verstärkte Betonung erfahren. Die Etablierung dieser Thematik als eigener Aufgabenbereich (etwa mit dem KiK-Konzept der Bundeswehr) folgt aus einer bislang wenig beachteten taktischen und strategischen Fähigkeitslücke, die sich vor allem infolge der wachsenden Verschränkung von militärischer und polizeilicher Sicherheit ausgebildet hat.

die im Zusammenhang mit der Bekämpfung substaatlicher Gewaltakteure durch moderne Streitkräfte auftreten.<sup>106</sup>

Die juristische Debatte ist zweigeteilt in völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Fragestellungen, berührt aber stets die Problematik einer (präemptiven) Reaktion auf bewaffnete Angriffe durch substaatliche Akteure. Während nationales Verfassungsrecht i. d. R. den Einsatz der Streitkräfte im Inneren final auf wenige Ausnahmen beschränkt und ansonsten einen Streitkräfteeinsatz nur zur Verteidigung gegen einen militärischen Angriff auf das eigene Territorium (oder ggf. das Bündnisgebiet) zulässt, kanalisiert sich die Problemstellung auf der Ebene des Völkerrechts in praktisch allen Einzelausprägungen letztlich in der Frage nach der Reichweite und den Grenzen des in Art. 51 SVN kodifizierten Selbstverteidigungsrechts, welches ausnahmsweise das als *ius cogens* anerkannte allgemeine Gewaltverbot derogieren kann.<sup>107</sup> Gegenstand der Diskussion ist die Frage, ob das grundsätzlich staatszentrierte Völkerrecht „Regeln auch zum Vorgehen gegen international agierende nichtstaatliche Terrororganisationen einschließlich ihrer militärischen Bekämpfung bereitstellt (...) oder ob es die Staaten bei ihren Reaktionen auf nichtstaatliche Terrorgruppen in (völker-)rechtlicher Ungebundenheit lässt“ (Klein 2004: 15). Man darf – auch angesichts der ausdrücklich staatsfixierten Aggressionsdefinition der VN-GV Res. 3314 – wohl annehmen, dass den Verfassern der SVN die Vorstellung, man könne das Selbstverteidigungsrecht auch gegen nicht-staatliche Akteure in Anspruch nehmen, eher fern gelegen haben dürfte (vgl. Kreß 1995: 206; Blumenwitz 2002: 102ff.; Schmalenbach 2000: 177ff.).

Im Gegensatz zur (völkerrechtlich nicht unmittelbar bindenden) Aggressionsdefinition verlangt der Wortlaut des Art. 51 SVN gleichwohl nicht ausdrücklich einen „staatlichen“, sondern lediglich einen „bewaffneten“ Angriff. Die in der völkerrechtlichen Literatur schwerpunktmäßig vertretene Auffassung betont, dass

---

<sup>106</sup> Zur Gruppe der substaatlichen Gewaltakteure sind nach einer gängigen Systematik neben terroristischen Gruppierungen auch die OK, Rebellengruppen und lokale Kriegsherren (sog. Warlords) zu zählen (vgl. Mair 2002). In Anbetracht der erörterten Abgrenzungsschwierigkeiten wird hier der Begriff des substaatlichen oder nicht-staatlichen Akteurs der Einfachheit halber synonym mit Terrorist(en) gebraucht.

<sup>107</sup> Bislang anerkannte Ausnahmen des allgemeinen Gewaltverbots sind lediglich das Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 SVN sowie die Maßnahmen nach dem Kollektivmechanismus des Kap. VII SVN.

ein „bewaffneter Angriff“ i. S. d. Vorschrift nur dann anzunehmen sei, wenn er von einem Staat ausgehe, bzw. einem solchen zugerechnet werden könne:

„Krieg ist nicht die Fortsetzung nationaler Strafverfolgung mit internationalen Mitteln. Krieg ist die Suspendierung des Friedensvölkerrechts und setzt auf Seiten der Kriegführenden Völkerrechtssubjektivität voraus; das universelle Gewaltverbot gilt ausschließlich in den zwischenstaatlichen Beziehungen; deshalb kann ein „bewaffneter Angriff“ auch nur von einer völkerrechtsfähigen staatlichen Organisation geführt werden.“ (Blumenwitz 2002: 104)

Exemplarisch kann die völkerrechtliche (Haupt-)Problematik eines Streitkräfteeinsatzes gegen substaatliche Akteure am Vorgehen der USA in Afghanistan ab Oktober 2001 gezeigt werden. Diese rechtfertigten ihre Operation „in“ (nicht aber „gegen“) Afghanistan gegenüber dem SR-VN als Ausübung des Selbstverteidigungsrechts (Murphy 2002: 245f.). Die Auffassung der USA, wonach die Voraussetzungen für die Ausübung des Selbstverteidigungsrechts in diesem Falle vorlagen, stieß nicht überall auf Zustimmung. Für eine regelrechte Ausübung des Selbstverteidigungsrechts ist neben dem Kriterium des „bewaffneten Angriffs“ das der Zurechenbarkeit wesentlich. Kritiker sahen diese im Falle Afghanistans nicht ohne weiteres gegeben, da zwar ein Krieg der USA gegen den Staat Afghanistan in das System des Art. 51 SVN eingeordnet werden könne, es aber vorliegend nicht erwiesen sei, dass der Staat Afghanistan einen bewaffneten Angriff gegen die USA unternommen hätte. Allerdings könnte das Selbstverteidigungsrecht dann ausgelöst werden, falls eine Zurechnung dieser Handlungen, die *„von Ort, Durchführungsart und Umfang gewiss die Qualität eines bewaffneten Angriffs aufweisen“* (Klein 2004: 23f), an einen Staat gelänge. Dies könnte insbesondere dann der Fall sein, wenn al-Qaida als Instrument, bzw. als beauftragter Kämpfer Afghanistans eingesetzt worden wäre, denn Art. 3 lit. g der Aggressionsdefinition erfasst ausdrücklich auch das Entsenden bewaffneter Banden, Gruppen, Freischärler oder Söldner durch einen Staat oder in seinem Namen, wenn diese mit Waffengewalt Handlungen gegen einen anderen Staat von so schwerer Art ausführen, dass diese einer Angriffshandlung gleichkommen. Eine solche Instrumentalisierung al-Qaidas durch den Staat Afghanistan wird – wie auch der umgekehrte Fall einer *de facto*-Herrschaft der al-Qaida über Afghanistan – mehrheitlich

nicht angenommen, wohl aber ein *de facto*-Regime durch die Gruppe der Taliban (Schweisfurth 2006: Rn. 314; Heintze 2002: 92; Klein 2004: 24; Stahn 2002: 217).<sup>108</sup>

Aus dieser Qualifikation ergibt sich die Bindung des Taliban-Regimes an völkerrechtliche Bestimmungen. Dieses unterliegt damit ebenfalls dem Gewaltverbot des Art. 51 SVN, ist aber auch dadurch geschützt. Wie dargelegt, kann dieser Schutz durch die begründete Ausübung des Selbstverteidigungsrechts legitim durchbrochen werden. Wollte man solches an die USA attributieren, so müssten die Anschläge vom 11. September 2001 dem *de facto*-Regime der Taliban zurechenbar sein. Dies ist allerdings problematisch, da das Taliban-Regime weder selbst und unmittelbar die Angriffe durchführte, noch sich dazu ersichtlich der al-Qaida bediente. Eine Zurechnung kann laut der wohl h. M. nur dadurch erfolgen, dass der Staat Afghanistan sehenden Auges die Nutzung eines Teils seines Staatsgebiets durch al-Qaida zu Planungs-, Ausbildungs- und Rekrutierungsaktivitäten geduldet hat.<sup>109</sup> Sowohl die Resolutionspraxis von GV-VN und SR-VN, als auch die Grundsätze der Friendly-Relations-Declaration zeigen, dass die Zulassung und Unterstützung solcher Aktivitäten zweifelsohne als Verstoß gegen das Gewaltverbot zu werten ist (Stahn 2002: 183). Über diese Argumentation lässt sich zwar die Zurechenbarkeit eines terroristischen Akts an einen Staat oder ein anderes Völkerrechtssubjekt begründen. Nach Auffassung des IGH ist gleichwohl nicht jeder Verstoß gegen das Gewaltverbot als „bewaffneter Angriff“ zu werten, der zur Ausübung des Selbstverteidigungsrechts autorisiert.<sup>110</sup> Der Gerichtshof hat zwar gewaltsame Repressionen Dritter als Reaktion auf Angriffe unterhalb der Schwelle zum „bewaffneten Angriff“ für unzulässig befunden, dabei aber offengelassen, ob solche Angriffe auch dem betroffenen Staat selbst den Rückgriff auf das Selbstverteidigungsrecht vereiteln. Insgesamt stehe, so Klein, *„vom Boden des bislang vorherrschenden Verständnisses das auf das Selbstverteidigungsrecht*

---

<sup>108</sup> Unter einem *de facto*-Regime versteht das Völkerrecht eine faktisch ausgeübte Herrschaftsordnung, die jedoch nicht allgemein als staatliche Ordnung anerkannt ist. Um aber auch rudimentären oder instabilen politischen Systemen das vollumfängliche Funktionieren der Völkerrechtsnormen zu gewährleisten, knüpft das Völkerrecht häufig an *de facto*-Regime an, indem es diesen Rechte gewährt und Pflichten auferlegt (Klein 2004: 24).

<sup>109</sup> Dies aktiviert wohl auch das Erfordernis der „wesentlichen Verstrickung bei der Entsendung bewaffneter Banden“ des Art. 3 lit. g der Aggressionsdefinition, vgl. Schweisfurth 2006: Rn. 315.

<sup>110</sup> Vgl. IGH, *Nicaragua-Fall*, Ziff. 188ff..

*gegründete militärische Vorgehen gegen Taliban-Afghanistan auf ziemlich unsicheren Füßen“* (Klein 2004: 26).<sup>111</sup>

Währenddessen zeigt die Resolutionspraxis des SR-VN, dass jedenfalls unter den ständigen und nichtständigen Mitgliedern die Auffassung besteht, es könnten das Selbstverteidigungsrecht auslösende Angriffe von privaten Organisationen auch dann bejaht werden, ohne dass dafür die Zurechnung an ein Völkerrechtssubjekt erforderlich wäre. Dies verdeutlicht etwa der Wortlaut der SR-VN Res. 1373, der einen (wiederholten) Hinweis auf das Selbstverteidigungsrecht der USA zu einem Zeitpunkt enthält, zu dem die Urheberschaft der al-Qaida bereits weitgehend feststand. Teile des Schrifttums fordern vor diesem Hintergrund eine zweckbestimmte Weiterentwicklung völkerrechtlicher Normen i. S. d. Ablösung der Begriffe des militärischen Angriffs und der Selbstverteidigung von ihrem ausschließlich staatlichen Bezug. Angesichts der Abkoppelung internationaler Bedrohungen vom staatlichen Verursacher dürften die Regeln des Völkerrechts nicht an Staatsgebundenheit festhalten (Klein 2004: 28). Es liegt auf der Hand, dass ein auf diese Weise aus dem Selbstverteidigungsrecht abgeleitetes militärisches Eingreifen gegen substaatliche Akteure keinesfalls in einer Weise verallgemeinert werden darf, dass sich daraus ein allgemeines Recht auf (präventive) TBK ableiten lässt. Mit Blick hierauf haben Teile der Völkerrechtslehre zuletzt vorgeschlagen, nicht mehr auf das Selbstverteidigungsrecht abzustellen, sondern stattdessen ein System von „Staatenpflichten“ zur TBK zu installieren, welches für Fälle ihrer schuldhaften Vernachlässigung auf ein wirksames Rechtsfolgensystem zurückgreifen könne. Damit könne das Selbstverteidigungsrecht eingehegt werden, wodurch seiner Aufweichung vorgebeugt und zukünftiger Staatenpraxis ein klarer Rechtsrahmen vorgegeben werde.<sup>112</sup>

Ein Streitkräfteeinsatz zur TBK ist neben rechtlichen auch mit besonderen politischen Problemen behaftet. Eines dieser Probleme ergibt sich direkt aus dem terroristischen Kalkül, genauer aus der bereits erörterten Aktion-Reaktion-Spirale. Sie

---

<sup>111</sup> A. A. bei Schweisfurth, der im Falle der Anschläge vom 11. September 2001 ein Selbstverteidigungsrecht der USA durch Art. 3 der Aggressionsdefinition schlechterdings gegeben sieht: *„Da die Verstrickung in die Entsendung nichtstaatlicher Akteure ein eigener Aggressionstatbestand ist, hat der durch diese Akteure angegriffene Staat das Selbstverteidigungsrecht. Die Operation „Enduring Freedom“ ist mithin nach Art. 51 SVN gerechtfertigt gewesen.“* (Schweisfurth 2006: Rn. 316)

<sup>112</sup> Siehe dazu weiterführend Walter 2004.



wird durch unverhältnismäßig harte Reaktionen des politischen Systems auf erlittenen Terrorismus in Gang gesetzt und ermöglicht es Terroristen unter Ausnutzung moderner Massenmedien von der Täter- in die Opferrolle zu wechseln. Diese Stilisierung funktioniert umso besser, je eher es den Terroristen gelingt, die Disparität zwischen dem Maß der von ihnen ursprünglich eingesetzten und der zu ihrer Bekämpfung durch den Staat aufgewendeten Gewalt zu akzentuieren. Zweifellos kann der Einsatz hochtechnisierter Streitkräfte gegen einen nicht-staatlichen Akteur einen solchen Eindruck besonders starker Unverhältnismäßigkeit hervorrufen. Die Praxis zeigt in der Tat, dass auf militärisches Vorgehen gegen Terroristen häufig mit Verurteilung, wenigstens aber mit offener Missbilligung durch andere Staaten reagiert wird. Somit können insbes. militärische Vergeltungsschläge die auswärtigen Beziehungen des bekämpfenden Staates nachhaltig schädigen. Mit militärischen Großoperationen steht zudem die Problematik der „Kollateralschäden“ in engem Zusammenhang, deren Erzeugung Ressentiments und (latente) Feindseligkeitstendenzen innerhalb der betroffenen Bevölkerung befördern, politischen Protest hervorrufen und bislang unbeteiligte Bevölkerungsteile (weiter) radikalisisieren kann. Der betroffene Staat wird, sofern er fortgesetzt terroristische Organisationen protegiere will, die Anzahl ziviler und „unschuldiger“ Opfer in den Mittelpunkt rücken wollen, um den Angreifer zu desavouieren und diplomatische Unterstützung zu erhalten. Zur Vermeidung dieser Effekte ist eine möglichst präzise und ausschließlich auf das Ziel gerichtete Waffenwirkung notwendig. Dieses Merkmal wiederum ist zuvörderst abhängig von der Güte der im Vorfeld erlangten operativen Informationen über Lage und Art des Ziels sowie von der verfügbaren Technologie. Die praktische Unmöglichkeit einer Kriegführung (bzw. des kriegsähnlichen Einsatzes von Wehrtechnik durch Streitkräfte) ohne zivile Opfer ist ein Allgemeinplatz der Strategieforschung und die Erfahrungen mit sog. „chirurgischen Schlägen“ durch Präzisionswaffen in der Vergangenheit untermauern diesen Grundsatz nachhaltig.

Negative politische Folgen können sich ferner dann ergeben, wenn infolge sachlich falscher oder widersprüchlicher Aufklärungsergebnisse solche Ziele bekämpft werden, die sich im Nachgang als unbeteiligt oder – fataler – als vollends illegitim herausstellen. Dabei ist es nicht von Belang, ob eine solche Darstellung den Tatsachen entspricht; entscheidend ist, ob es dem Unterstützerstaat gelingt, den Sachverhalt als einen illegitimen Angriff auf ein illegitimes Ziel darzustellen. In diesem Fall ergeben

sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit politische „blowback“-Effekte für den Angreifer.<sup>113</sup> Neben der Gefahr, durch unilaterales Handeln offenen Völkerrechtsbruch zu begehen und damit Bündnispartner und feindliche Mächte gleichermaßen gegen sich aufzubringen, ist auch ein gescheiterter Versuch militärischer Vergeltung für den Protagonisten problematisch, da ein Fehlschlag zur Zuschreibung unverhältnismäßig großer Machtfülle an die Terroristen führen und weitere Unterstützung für sie nach sich ziehen kann (Hoyt 2004: 165f.).

Neben den rechtlichen und politischen Beschränkungen wirft ein Streitkräfteeinsatz gegen nicht-staatliche Akteure auch Fragen für Strategie und Taktik auf. Wie bereits erläutert meiden Terrorgruppen aufgrund der Kräfteasymmetrie die offene Konfrontation mit dem staatlichen Gegner und kämpfen verdeckt und handstreichartig. Damit stehen modernen Streitkräften bereits große Teile ihres taktischen und strategischen Fundus nicht zur Verfügung, da dieser grundsätzlich auf reguläre Kriegführung i. S. (idealerweise) symmetrischer und „trinitarischer“ (Kümmel 2003: 31) Konstellationen unter der Ägide des Völkerrechts hin ausgelegt ist. Prinzipiell ergibt sich aus der Asymmetrie für die schwächere Partei die Notwendigkeit zur taktischen Innovation, um das materielle Übergewicht des Gegners kompensieren zu können (Arreguin-Toft 2001). Dem suizidalen Terrorismus radikaler Palästinenser im Nahost-Konflikt stand die israelische Armee lange Zeit nahezu vollends hilflos gegenüber, bevor sie schließlich mit Repressalien gegen Familienangehörige von Selbstmordattentätern reagierte, um andere potentielle Täter abzuschrecken. In diesem Versuch der Re-Symmetrierung zeigt sich die für solche Konflikte typische Übernahme asymmetrischer Elemente auch durch die kräftemäßig überlegene Partei. Gerhard Kümmel hat darauf aufmerksam gemacht, dass sich aus der Tendenz regulärer Streitkräfte, sich in asymmetrischen Konstellationen den asymmetrischen Strategien,

---

<sup>113</sup> In diesem Zusammenhang klassisch ist die US-Operation „Infinite Reach“, in deren Rahmen 1998 die sudanesishe Industrieanlage „Al Shifa“ mit Marschflugkörpern angegriffen und vollständig zerstört wurde. Nach Erkenntnissen des amerikanischen Geheimdienstes sollte es sich um eine Produktionsanlage für chemische Waffen gehandelt haben. Tatsächlich wurde aber offenbar eine pharmazeutische Fabrik zerstört, die einen Großteil des Medikamentenbedarfs der sudanesischen Bevölkerung deckte. Aufgrund des ausgeprägten *dual use*-Charakters chemischer Anlagen kann zwar nicht ausgeschlossen werden, dass die in der Anlage befindlichen technischen Gerätschaften zur Erzeugung chemischer Kampfstoffe grundsätzlich geeignet waren. Aufgrund zahlreicher Zeugenaussagen wird die Operation jedoch heute als Fehlschlag gewertet, siehe dazu Daum 2001.

Taktiken und Kampfesweisen des Gegners anzupassen, „*ethische Dilemmata und mitunter gravierende Probleme der gesellschaftlichen Legitimationen*“ (Kümmel 2003: 41) ergeben können.

Zudem ist der praktische Nutzen konventioneller Großoperationen gegen Staaten, auf deren Territorium sich Terroristen aufhalten, häufig unklar. Wird ein Schlag gegen den Rückzugsstaat selbst geführt, kann niemals sicher davon ausgegangen werden, dass die für Unterstützungsleistungen verantwortlichen Entscheidungsträger innerhalb der politischen Führung dadurch in ihrem Handeln auch tatsächlich beeinträchtigt werden. Gilt eine Operation (tatsächlich oder vermeintlich aufgeklärten) terroristischen Infrastrukturen selbst, so können diese zwar über große Entfernungen wirksam bekämpft und unbrauchbar gemacht werden. Jedoch bleibt unklar, ob es gelungen ist, neben der Erzeugung materieller Schäden auch die Führung der Gruppe entscheidend zu schwächen. Während eine Erfolgskontrolle von Operationen gegen physische Einrichtungen i. d. R. über SIGINT bzw. IMINT erfolgen kann, müssen zur Beantwortung der Frage, ob auch gegen Führungspersonal gewirkt werden konnte, vor allem Maßnahmen der HUMINT zum Einsatz gebracht werden. Moderne Streitkräfte verfügen über spezialisierte Truppenteile zur Erlangung operativer Informationen und mithin auch über eine gewisse HUMINT-Fähigkeit, die jedoch in erster Linie von der Güte des informellen Netzwerks abhängig ist. Zum Aufbau dieser strukturellen Voraussetzungen müssen Streitkräfte häufig polizeiähnlich vorgehen, etwa hinsichtlich der Auswahl potentieller Informanten. Deren tatsächliche Beziehungen zu Einzelpersonen oder Zellen müssen erst auf der Grundlage von Ermittlungsergebnissen (z. B. durch Observation und Umfeldarbeit) eingeschätzt werden (Baker 2007: 13; Taylor 2007: 253f.).

Neben konventionellen (Groß-)Operationen und verdeckten Einsätzen existiert mit dem sog. „gezielten (auch präventiven) Töten“ von Einzelpersonen (engl.: targeted killings) ein weiterer Bereich der TBK, der zwar auf Waffenwirkung abstellt, jedoch zumindest im Hinblick auf seine Anforderungen an Ausbildung und Ausrüstung nicht ausschließlich dem militärischen Bereich zufällt. Der Begriff meint jedenfalls den vorsätzlichen Einsatz tödlicher Gewalt gegen Individuen im Rahmen polizeilicher oder

militärischer Einzelmaßnahmen. Einer Auffassung nach sind präventive Tötungen konzeptionell mit dem Einsatz eines Scharfschützen<sup>114</sup> vergleichbar:

*„The goal is to eliminate specific enemy combatants who have already initiated violence.”* (Patterson/Casale 2005: 639)<sup>115</sup>

Insbesondere Israel hat diese Vorgehensweise zu einem Grundpfeiler seiner Antiterrorstrategie gemacht und blickt auf eine lange Geschichte präventiver Tötungen zurück (Luft 2003). Seit den Anschlägen vom 11. September 2001 greifen auch die USA verstärkt zu diesem Mittel.<sup>116</sup> In praktischer Hinsicht umfassen solche Operationen die Tötung einer oder mehrerer Personen durch Sicherheitskräfte, ohne dass eine Gefechts- oder gefechtsähnliche Situation vorliegt:

*„Targeted killing refers to the killing of a specific individual combatant in a nonbattlefield setting in the context of war.”* (Patterson/Casale 2005: 644)

In technischer Hinsicht werden gezielte Tötungen meist durch Schusswaffen oder Sprengfallen an Fahrzeugen oder in Gebäuden realisiert, insbes. Israel verwendet jedoch auch von Kampfflugzeugen oder Panzerabwehrhubschraubern verschossene Präzisionsmunition (Luft 2003). Gegen die Praxis der gezielten Tötung besteht eine Reihe von Einwänden, die nach Jeffrey Claburn (1994) jeweils der ethischen oder der pragmatischen Kategorie zuzuordnen sind. Der Autor scheint dabei freilich eine dritte Kategorie zu übersehen, nämlich die der Beschränkungen derartiger Praktiken durch das

---

<sup>114</sup> Streng genommen muss hier nach dem militärischen Scharf- und dem polizeilichen Präzisionsschützen unterschieden werden. Während der erste ein für das Schießen auf weite Distanzen bei Tag und Nacht gesondert ausgebildeter Soldat ist und vielfältige militärische Aufgaben wahrnimmt, besteht der Auftrag des polizeilichen Präzisionsschützen in der Abwendung extremer Gefahrensituationen durch den präzisen Schuss aus der Entfernung.

<sup>115</sup> Eine solche Sichtweise wirft freilich sofort die bereits kursorisch behandelte Frage auf, ob Terroristen als Kombattanten aufzufassen sind.

<sup>116</sup> Der bekannteste Fall einer gezielten Liquidierung durch die USA ist eine vom CIA durchgeführte Operation gegen sechs in einem Fahrzeug reisende mutmaßliche al-Qaida-Mitglieder im Jemen am 20. März 2002. Der Angriff galt dem prominenten Unterführer „Leutnant“ Qaed Salim Sinan al-Harithi, der zusammen mit seinen fünf Begleitern durch eine von einem UAV gestartete Panzerabwehrwaffe getötet wurde. Interessanterweise scheint die Operation mit der jemenitischen Regierung abgestimmt gewesen zu sein, denn es gibt Hinweise auf eine geheimdienstliche Zusammenarbeit beider Staaten im Vorfeld. Ferner soll sich zum Zeitpunkt des Angriffs ein Hubschrauber der jemenitischen Luftwaffe in der Nähe befunden haben, vgl. Patterson/Casale 2005: 644.

Völkerrecht. Es ist unbestritten fraglich, ob die durch ein staatliches Gemeinwesen autorisierte Tötung einzelner Personen grundsätzlich moralisch zu rechtfertigen ist:

„Jede Gesellschaft ist in erster Linie daran zu messen, wie sie mit dem Leben ihrer Mitglieder umgeht. Wird menschliches Leben nicht mehr geachtet, so sind Recht und Moral an einem Tiefpunkt angelangt, der sich kaum noch unterschreiten lässt. Oder aus der umgekehrten Perspektive betrachtet: In einer Gesellschaft, die sich ihre Integrität bewahren will, muss der Schutz des menschlichen Lebens auf der obersten Stufe der Wertehierarchie stehen.“ (Tomuschat 2004: 136)

Aber auch aus rein pragmatischer Sicht scheint einiges gegen gezielte Tötungen zu sprechen: Die Erfahrung mit dieser Technik zeigt ein erhöhtes Fehlschlagrisiko, zudem gelingt eine Geheimhaltung kaum jemals, ohne dass es dabei auf Erfolg oder Misserfolg überhaupt ankäme. Die politischen Folgen solcher Operationen sind praktisch nicht seriös abzuschätzen; bspw. besteht die Gefahr, durch Eliminierung von Führungs- und Identifikationsfiguren „Märtyrerkulte“ zu initiieren, die zu weiterer Radikalisierung und fortgesetzter Gewaltbereitschaft beitragen. Daneben provoziert ein solcher Akt in der Regel terroristische Folgegewalt, wodurch bestehende Konflikte tatsächlich verschärft statt wirksam bekämpft werden. Gelegentlich ist gar die Befürchtung geäußert worden, dem vormals erfolgreich aus der Sphäre des Politischen gebannten Attentat könne durch fortgesetzte staatliche Übung sukzessive der Wiedereintritt in das Instrumentarium der Außen- und Sicherheitspolitik gelingen (Vest 2001: 36). Eine rechtliche Würdigung des Instruments der gezielten Tötung muss nach der aus klassischen Rechtsvorstellungen hervorgehenden Trennung zwischen dem Recht des Friedens und demjenigen des Kriegs erfolgen. Im Frieden genießt das menschliche Leben vollen und ungeteilten Schutz, wenn auch unter den polizei- und strafrechtlichen Einschränkungen. Daraus ergibt sich im Falle der gezielten Tötung durch die Polizei im Inland die Delegation an die Bestimmungen des Polizeirechts. In Kriegszeiten hingegen kann es u. U. zulässig sein, eine zur bewaffneten Macht des Gegners zählende Person (einen Kombattanten) zu töten. Für die Zulässigkeit gezielter Tötungen im Ausland kommt es also zunächst auf die Frage an, ob diese im Rahmen eines Kriegs, genauer: eines bewaffneten Konflikts erfolgen.

Die Frage, ob die auf Art. 51 SVN gestützte militärische TBK als ein solcher aufzufassen ist, ist bereits umrissen worden. Hier soll es mithin genügen, aufzuzeigen,

dass das Selbstverteidigungsrecht hinsichtlich der Qualität seiner Wahrnehmung durch den sich wehrenden Staat lediglich auf das Merkmal der Proportionalität abstellt, aber keinerlei Angaben darüber macht, wer als legitimer Adressat von Gewalt infrage kommt. Dies ist vielmehr Gegenstand des *ius in bello*. Gesteht man Terroristen – was für sich bereits höchst umstritten ist – den Kombattantenstatus zu und nimmt ferner einen bewaffneten Konflikt an, so könnte ihre gezielte Tötung durch Kombattanten des Gegners aus der Sicht des humanitären Völkerrechts u. U. nicht zu beanstanden sein.<sup>117</sup> Gem. Art. 43 III ZP I befinden sich Personen solange in der Rolle des Kombattanten, wie sie einen Angriff führen. Stellen sie danach ihre Kampftätigkeit ein, sind sie wieder zur Zivilbevölkerung zu zählen, da ihnen ihre vorherige Kampftätigkeit nicht als dauerhaftes Kennzeichen anhaftet (Tomuschat 2004: 140). Daraus folgt, dass sie nicht zu einem späteren Zeitpunkt durch den Gegner getötet werden dürfen, weil sie zuvor an Kampfhandlungen gegen ihn teilgenommen haben. Auch nach Art. 13 III ZP II erlischt der Kombattantenstatus von Personen, „*sofern und solange sie nicht unmittelbar an Feindseligkeiten teilnehmen*.“ Christian Tomuschat resümiert:

„Wenn hingegen außerhalb einer Kampftätigkeit Personen getötet werden, die sich inmitten ihrer bürgerlichen Umwelt befinden, so ist dies entweder Gefahrenprävention oder letzten Endes Bestrafung (...). Gefahrenprävention durch Tötung potentieller Täter kann eine gesittete Rechtsordnung nicht zulassen. Im Strafrecht aller Staaten wird das Recht der Notwehr<sup>118</sup> an eine unmittelbare und gegenwärtige Gefahr geknüpft. Jeder Mensch kann von einem verbrecherischen Plan Abstand nehmen. Dies muss das Recht berücksichtigen, will es sich nicht einem Konzept des lebensunwerten Lebens verschreiben.“ (Tomuschat 2004: 140).

Insgesamt stellt sich das Instrument der gezielten Tötung von Terroristen, besonders nach einem präventiven Verständnis, als hochproblematisches Element einer militärisch konturierten TBK durch einen Staat dar.

---

<sup>117</sup> Die (rhetorische) Hilfskonstruktion des „irregulären Kämpfers“, der genügend Kombattant sei, um durch Gewalthandlungen legitim geschädigt werden zu dürfen, gleichzeitig aber nicht ausreichend Kombattant sei, um auch dessen rechtlichen Schutz genießen zu können, dient bislang den USA zur Rechtfertigung ihrer militärischen Maßnahmen im „Krieg gegen den Terrorismus“ und der Behandlung ihrer Gefangenen.

<sup>118</sup> A. A. bei Kremnitzer, der gezielte Tötungen (dort: „präventives Töten“) mit allem Nachdruck von der Rechtsfigur der Notwehr differenziert, vgl. Kremnitzer 2004: 202ff..

TBK wird nicht nur durch einzelne Staaten als ein Teilbereich des militärischen Aufgabenspektrums gedeutet. Auch im Rahmen supranationaler Organisationen und militärischer Bündnissysteme ist diese Konzeption doktrinär und organisatorisch verankert. Die NATO, geschaffen vor dem Hintergrund kommunistischer Expansionsbestrebungen nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, reagierte angesichts des quantitativen und qualitativen Anwachsens terroristischer Bestrebungen im ausgehenden 20. Jahrhundert – und wohl auch angesichts ihrer eigenen Existenzkrise nach dem Ende des Ost-West-Konflikts – im neuen Strategischen Konzept aus dem Jahr 1999 mit der Aufnahme des internationalen Terrorismus in ihren Bedrohungskanon. Bereits zu diesem Zeitpunkt erfolgte die Erwähnung terroristischer Gefährdungen in Verbindung mit dem Geltungsbereich der Artikel 5 und 6 des Nordatlantikvertrags, die den Eintritt des Bündnisfalls (Art. 5) sowie die Definition von den Bündnisfall qualifizierenden Handlungen (Art. 6) regeln. Punkt 24 des Konzepts führt aus:

„Any armed attack on the territory of the Allies, from whatever direction, would be covered by Articles 5 and 6 of the Washington Treaty. However, Alliance security must also take account of the global context. Alliance security interests can be affected by other risks of a wider nature, including acts of terrorism, sabotage and organised crime, and by the disruption of the flow of vital resources. The uncontrolled movement of large numbers of people, particularly as a consequence of armed conflicts, can also pose problems for security and stability affecting the Alliance. Arrangements exist within the Alliance for consultation among the Allies under Article 4 of the Washington Treaty and, where appropriate, co-ordination of their efforts including their responses to risks of this kind.” (NATO 1999)

Nach den Anschlägen des 11. September 2001 rief die NATO erstmalig in ihrer Geschichte den Bündnisfall aus, stellte den USA im Rahmen von „Eagle Assist“ und „Active Endeavour“ (OAE) Fernaufklärungsflugzeuge sowie Marinekräfte zur Verfügung, griff jedoch nicht aktiv in die amerikanischen und britischen Operationen gegen das Taliban-Regime ein. Nach der Auffassung des damaligen NATO-Generalsekretärs Lord Robinson seien lediglich 20 Prozent des Kampfs gegen den Terrorismus militärischer Natur, der Rest verteile sich auf policing-Maßnahmen und diplomatische Anstrengungen (Frankfurter Allgemeine Zeitung 2002). Am 12. September 2001 nahm der Euro-Atlantische Partnerschaftsrat (EAPR) – das Konsultativgremium von NATO-Mitgliedern und der in der „Partnerschaft für den Frieden“ assoziierten Staaten – eine Deklaration an, in der die TBK zum allgemeinen

Anliegen erklärt wurde. Innerhalb der NATO ist der EAPR damit zum bedeutendsten Zirkel in diesen Angelegenheiten avanciert. Im Rahmen des EAPR-Aktionsplans 2002-2004 wurden erstmalig neue kooperative Mechanismen (u. A. Erfahrungs- und Informationsaustausch sowie Zusammenarbeit im Bereich der Ausbildung von Spezialeinheiten) ein- und umgesetzt (Hauser 2008: 91). Auf Grundlage der Prager Fähigkeitsverpflichtungen von 2002 ist seit 2004 zudem die NATO Response Force (NRF) offiziell einsatzfähig. Dieser zur Verbesserung der Kapazitäten im Bereich der TBK aufgebaute Verband umfasst schnell (strategisch) verlegbare und interoperabel ausgerüstete Kontingente aus allen Teilstreitkräften (einschließlich einer Flugzeugträgerkampfgruppe) mit einer initialen Durchhaltefähigkeit von 30 Tagen. Ihr Auftrag umfasst internationale Missionen zur TBK, die Verhinderung von Proliferation sowie die Evakuierung von Zivilisten aus Krisengebieten („EvakOp“). Daneben existiert eine Vielzahl weiterer Initiativen, darunter zwei multinationale ABC-Abwehrbataillone für das „Folgenmanagement“ eines terroristischen Einsatzes von MVW, ein extensives Zivilschutzmodell, eine zentrale nachrichtendienstliche Analysestelle sowie ein Konzept zur gemeinsamen Verteidigung gegen Luftfahrzeuge mit mutmaßlich terroristischem Hintergrund („Renegade“-Konzept).

Die EU hat neben der zivilen Komponente der PJZS auch die militärischen Aspekte der TBK institutionalisiert und auf Grundlage der EUSS in der GASP, bzw. der ESVP zusammengefasst. Die in der Strategie formulierten Ziele gehen über die sog. Petersberg-Aufgaben<sup>119</sup> in geographischer und funktionaler Hinsicht hinaus (sog. „Petersberg-Plus“-Aufgaben) und umreißen – wenn auch nicht besonders konkret – die militärische Dimension des Kampfs gegen den Terrorismus. Hinsichtlich des insoweit erweiterten Aufgabenspektrums der ESVP (gemeinsame Operationen zur Entwaffnung von Konfliktparteien, die Unterstützung von Drittstaaten bei der TBK sowie Aufgaben im Bereich der Reform des Sicherheitssektors) weist die Strategie auf die dazu notwendige, kontinuierliche Umgestaltung (Transformation) europäischer Streitkräfte

---

<sup>119</sup> In der sog. Petersberg-Erklärung legten die Außenminister der WEU-Mitgliedsstaaten am 19. Juni 1992 fest, dass die Streitkräfte der Mitgliedsstaaten neben ihrem Beitrag zur Bündnissicherung nach Art. 5 des Nordatlantikvertrags auch für humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze sowie friedenserhaltende, –bewältigende und –schaffende Maßnahmen eingesetzt werden können. Mit dem Vertrag von Amsterdam erfolgte die wortwörtliche Übernahme dieser Aufgaben in die GASP und ihre Verankerung im europäischen Primärrecht (Art. 17 II EUV). Zu den einzelnen Aufgaben siehe statt vieler nur Blanck 2005: 215-225.



vor allem im Bereich der strategischen Verlegefähigkeit hin. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben haben die Mitgliedstaaten mit der in multinationale „Battle Groups“ gegliederten Europäischen Schnellen Eingreiftruppe (*European Rapid Reaction Force*, ERRF) unterdessen einen spezialisierten Verband aufgestellt.<sup>120</sup> Die EUCTS weist den Streitkräften in der „Respond“-Rolle Funktionen zu, dies vor allem in den Bereichen technischer und logistischer Unterstützung in Fällen terroristischer Anschläge mit grenzüberschreitenden Effekten (vgl. Punkt 33 EUCTS) sowie ferner in Fragen des Schutzes von EU-Bürgern in Drittstaaten, bzw. im Zusammenhang mit europäischen Operationen zum Krisenmanagement (vgl. Punkt 37 EUCTS).

#### 4.1.3 Homeland Security und Homeland Defence

Der wohl stärkste Impuls in der jüngeren Debatte um geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung terroristischer Gewalt geht vom US-amerikanischen sicherheitspolitischen Konstrukt der „Homeland Security“ (HLS) aus. Während einige Kommentatoren in HLS ein neues strategisches Paradigma erblickt haben wollen (vgl. Shapiro/Darken 2007: 295; Clarke 2003: 117), findet man andernorts die Auffassung, nach der der dahinter stehende Gedanke geradezu als ein Relikt aus der Zeit des amerikanischen Unabhängigkeitskriegs (1775-1783) aufzufassen und damit alles andere als neu sei (so Maxwell 2004).<sup>121</sup>

Über die genaue Bedeutung des Terms HLS bestehen bis zum heutigen Tage noch Unklarheiten, was die Herausbildung eines „*konzeptionellen Grundverständnisses von HLS*“ (Borchert/Pankratz 2004: 18) bislang behindert hat. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich dabei im Kontext einer dezidiert europäischen Perspektive.<sup>122</sup> Es gilt dies

---

<sup>120</sup> Zur ERRF, bzw. zum Aufbau europäischer Streitkräftestrukturen insgesamt, werden im Schrifttum unterschiedliche Meinungen vertreten. Während Kritiker in ihr die Militarisierung europäischer Außenpolitik sowie die Abkehr vom Zivilmachtkonzept verkörpert sehen wollen (etwa Pflüger 2006; Friedrich 2004), hält von Bredow die ERRF für „*nicht ganz so schnell*“ und vor allem für friedens erzwingende Operationen nicht ausreichend gerüstet. Eine Veränderung dieser Situation stünde zudem kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten (von Bredow 2008a: 272).

<sup>121</sup> Dieser Autor vertritt die Auffassung, der erste amerikanische Rechtsetzungsakt im Bereich der HLS seien die „Alien and Sedition Acts“ aus dem Jahr 1798. Interessanterweise betreffen diese Gesetze allesamt das Rechtsgut der freien Meinungsäußerung nachteilig, vgl. Beckman 2007: 13.

<sup>122</sup> Der in den folgenden Ausführungen verwendete Europabegriff umfasst neben den EU-Staaten auch die europäischen NATO-Mitglieder.

in noch höherem Maße für den deutschen Sprachgebrauch. Die bei einer wortgetreuen Übersetzung aus dem Englischen erzielbaren Ergebnisse müssen zur Gänze als unbefriedigend beurteilt werden, da sie entweder, wie etwa im Falle von „Heimatschutz“ ungewollte Assoziationen wecken<sup>123</sup> oder aber aufgrund zu breiter oder schmalere Spektren bzw. zu großer Selektivität (Heimatsicherheit, Heimatverteidigung) für analytische Zwecke ungeeignet sind.<sup>124</sup> Daher wird hier im Folgenden der englischsprachige Begriff, bzw. dessen Akronym verwendet. Zuletzt forderten einzelne Literaturstimmen die Einführung einer an das US-Modell angelehnten HLS-Konzeption auch in Europa; dies sowohl im Hinblick auf einzelne Staaten (Weinheimer 2006; Reschke 2006; Vielhaber/Kubovcsik 2005) als auch auf der Ebene der EU (Borchert 2004a; Clarke 2003; Dalgaard-Nielsen/Hamilton 2006; Hamilton et al. 2005; Lindstrom 2006; Schönbohm 2004; Storbeck/Toussaint 2004). Obwohl mit unterschiedlicher inhaltlicher Ausrichtung, ähneln sich die in dieser Literatur vorgebrachten Argumente erheblich. Mit Verweis auf die diversifizierte und durch die traditionelle Trennungspraxis von äußerer und innerer Sicherheit nicht mehr adäquat abgebildete Sicherheitslage müsse auch einem integrierten Sicherheitskonzept der Vorzug gegeben werden, welches unter der Kategorie der TBK Aspekte militärischer Verteidigung und polizeilicher Schutzfunktionen vereinigen solle. Die Auffassung, wonach der Sicherheitsbegriff einem Wandel unterworfen und eine zunehmende Aufhebung, bzw. Vermischung der Trennlinie zwischen Belangen der inneren und äußeren Sicherheit zu beobachten sei, ist in der Politikwissenschaft der letzten Jahre zunehmend konsensfähig und hier bereits erörtert worden. Insofern besäße der HLS-Begriff im Lichte der aktuellen politischen Debatten in den europäischen Staaten und auf der Ebene der EU gegenüber den traditionellen Begrifflichkeiten in der Tat einen gewissen Mehrwert.

HLS bezeichnet den systematischen Versuch, Terroranschläge auf dem Gebiet der USA zu verhindern, die Verwundbarkeit der amerikanischen Gesellschaft gegen

---

<sup>123</sup> Etwa im Falle des von Georg Escherich (1870-1941) geführten, im Jahre 1928 gegründeten Wehrverbands „Bayerischer Heimatschutz“. Er wollte die politischen Rechte hinter sich versammeln und vertrat bayerisch-föderalistische, antikommunistische und antizentralistische Ziele. Die bis zu 50.000 Mitglieder kamen überwiegend aus den ländlichen Gebieten Altbayerns. Der Bund löste sich am 28. März 1933 auf, indem die Mehrheit seiner Mitglieder der SA, der SS sowie dem Stahlhelm beitrug (Stäbler 2008).

<sup>124</sup> Dies erkennen auch Borchert/Pankratz 2004: 17.

terroristische Großschadensereignisse zu reduzieren und Kapazitäten zum Umgang mit tatsächlich eingetretenen Anschlägen aufzubauen und vorzuhalten. Die „U.S. National Strategy for Homeland Security“ definiert das Konzept entsprechend:

„Homeland Security is a concerted national effort to prevent terrorist attacks within the U.S., reduce America’s vulnerability to terrorism, and minimize the damage and recover from attacks that do occur.” (Office of Homeland Security 2002: 2)

Aus dieser Definition folgt die heute verbreitete Auffassung, wonach HLS ein breit angelegter, viele Akteure aus unterschiedlichen Sektoren und Berufsfeldern sowie unterschiedlichen Ebenen der Exekutive betreffender Versuch ist, Prävention, Schutz, Reaktion und Nachsorge im Hinblick auf terroristische Anschläge zu organisieren. Die dramatischen Folgen des Wirbelsturms „Katrina“, der im August 2005 im südöstlichen Teil der USA beträchtliche Personen- und Sachschäden verursachte, zeigen indessen, dass nicht alle Bedrohungen der Homeland Security terroristischen Ursprungs sein müssen. Die im Oktober 2007 vorgelegte Neufassung der Strategie enthält konsequenterweise ein um Naturkatastrophen (einschl. Pandemien) sowie durch Menschen fahrlässig herbeigeführte Notlagen erweitertes Gefahrenspektrum. Dessen ungeachtet ist das Dokument nach wie vor in der Hauptsache auf Belange der TBK fokussiert. Insgesamt kann vermutet werden, dass die inhaltliche Anpassung i. d. F. von 2007 wohl eher kosmetischer Natur ist und die grundlegende Kritik am vorangegangenen Konzept – insbesondere in Bezug auf die disparate Ressourcenzuteilung und die fortgesetzte Betonung föderaler Elemente – nicht ausgeräumt werden konnte (Doktor/Dunn 2008: 3).

Institutioneller Kristallisationspunkt aller HLS-Aktivitäten ist in den USA das Department of Homeland Security (DHS). Durch einen Legislativakt (Homeland Security Act) im Jahr 2002 geschaffen, vereinigt dieses Ministerium eine ganze Reihe vormals eigenständiger Bundesbehörden zu einem weit verzweigten und mit vielfältigen Kompetenzen ausgestatteten Exekutivorgan. Zu den unter dem Dach des Ministeriums reorganisierten Stellen zählen u. A. Zoll- und Einwanderungsbehörden, Küstenwache, verschiedene Dienste und Einrichtungen des Zivil- und Katastrophenschutzes (z. B. die Federal Emergency Management Agency FEMA) sowie Teile der Energie-, Landwirtschafts- und Gesundheitsministerien. Insgesamt wurden im Zuge dieser Maßnahmen 24 verschiedene Bundesbehörden im DHS zusammengefasst und jeweils

einer von vier Unterabteilungen zugewiesen (Border and Transportation Security, Science and Technology, Emergency Preparedness and Response und Information Analysis and Infrastructure Protection). Der zum Gründungszeitpunkt geschätzte Finanzrahmen betrug etwa 37 Mrd. US-Dollar, die Personalstärke lag bei geschätzten 169.000 Mitarbeitern, wobei deren Gesamtzahl sich allerdings größtenteils aus der Zusammenfassung bereits bestehender Personalbestände in den beteiligten Behörden ergab (Cannon/Walsh: 2002). Das Jahr 2007 zeigt eine moderate Budgeterhöhung auf 40,2 Mrd. US-Dollar sowie eine Steigerung der Mitarbeiterzahl auf 208.000. Auf Regierungsebene wird die Arbeit des DHS durch das Homeland Security Council koordiniert, dem der HLS-Berater des Präsidenten vorsitzt. Die praktische Reichweite dieser auf den ersten Blick recht umfangreich anmutenden Anstrengung, die nationale Sicherheitsarchitektur im Bereich der Terrorismusabwehr zu zentralisieren, scheint allerdings begrenzt zu sein:

„However, while some effort was made to consolidate and harmonize federal agencies under the Homeland Security Bill in 2002, the United States remains a leading example of a decentralized policing force as between the federal and state governments.” (Beckman 2007: 35)

Eine Besonderheit stellen jene Aktivitäten im Geltungsbereich von HLS dar, die von Streitkräften und anderen bewaffneten Sicherheitsorganen wahrgenommen werden. Das US-Militär fasst diese Aufgaben unter dem Begriff der „Homeland Defence“ (HLD) zusammen. Neben der traditionellen Aufgabe der Landesverteidigung fällt den Streitkräften danach ein breites Spektrum von HLS-Aufgaben zu. Dieses umfasst neben der Luftverteidigung auch den militärischen Schutz von weltraumgestützten Systemen, Datennetzen und kritischer Infrastruktur sowie Operationen zur Sicherstellung der Kontinuität von Führungs- und Regierungstätigkeit. HLD kann damit als die militärische Teilmenge von HLS aufgefasst werden (Clarke 2003: 131f.).

Insgesamt scheint das Konstrukt der HLS bislang allerdings nur wenig erfolgreich zu sein. Während die Frage, ob aufgrund dieser neuen Strukturen das DHS terroristische Anschläge auf dem Territorium der USA tatsächlich wirksam unterbinden konnte, kaum seriös beantwortet werden kann, lassen jüngere, aus externer Revision gewonnene Erkenntnisse Zweifel an der konzeptionellen Eignung des Modells zu. Einem kurz vor der Publikation der neuen Strategie veröffentlichten Gutachten des

Government Accountability Office (GAO) zufolge hat das DHS in den vier Jahren seines Bestehens weniger als die Hälfte seiner selbst definierten Ziele erreicht und damit insgesamt nur einen sehr moderaten Fortschritt bei der Implementierung seiner Aufgaben und Managementfunktionen erzielen können (Government Accountability Office 2007: 13-31).

In den Staaten Westeuropas existiert zum DHS kein Pendant. Bereits der Begriff „Homeland“ war und ist in Europa Quelle außerordentlicher Konfusion. Im Allgemeinen sind jene Funktionen, die in den USA der Zuständigkeit des DHS unterliegen, in den meisten europäischen Staaten verschiedenen, dazu häufig um Kompetenzen konkurrierenden Ministerien zugeordnet. HLS wird im europäischen Verständnis damit gemeinhin mit den Inhalten der inneren Sicherheit äquivalent gesetzt. Diese Gleichsetzung ist im allgemeinen und medialen Sprachgebrauch zwar üblich, streng genommen aber ungeeignet, da bedeutende Unterschiede zwischen beiden Konzepten bestehen. Der Offenkundigste besteht dabei hinsichtlich der inhaltlichen Ausrichtung. Die Arbeit des DHS bezieht sich schwerpunktmäßig auf den Bereich jener Gefährdungen, die sich aus „*catastrophic terrorism*“ (Clarke 2003: 128) ergeben, womit das Politikfeld TBK jedenfalls institutionell verkörpert ist. Eine solche zentrale Verkörperung dieser Belange fehlt dagegen in den Staaten Westeuropas, deren TBK sich wie dargelegt als eine Vermischung verschiedener Inhalte aus den beiden konstitutiven Teilbereichen staatlicher Sicherheit darstellt. Ein zweiter wichtiger Unterschied besteht in der Ausstattung mit Exekutivbefugnissen. Während dem DHS von Rechts wegen nur eingeschränkte Ausführungskompetenzen zufallen, übt etwa ein Innenministerium europäischen Zuschnitts typischerweise Suzeränität über die nationalen Vollzugsbehörden aus.

Transatlantische Divergenzen bei Fragen von HLS bestehen jedoch nicht ausschließlich in organisatorischer oder kompetenzrechtlicher Hinsicht, sondern vor allem auch auf der sehr viel grundsätzlicheren Ebene der Bedrohungswahrnehmung. Der Bestand historischer Erfahrungen mit terroristischen Gefährdungen ist auf beiden Seiten des Atlantiks sehr unterschiedlich ausgeprägt. Viele europäische Staaten sind über lange Zeit hinweg mit unterschiedlichen terroristischen Bestrebungen konfrontiert gewesen, deren Bekämpfung den Einsatz sowohl militärischer als auch polizeilicher Mittel erforderlich gemacht hat. Damit verfügen die Staaten Westeuropas im Vergleich zu den USA über einen ungleich größeren Erfahrungsschatz im Bereich der TBK.

Allerdings sind die Kampagnen etwa der Roten Armee Fraktion (RAF) im Deutschland der 1970er und 1980er Jahre, der Irisch-Republikanischen Armee (IRA) in Irland oder der Roten Brigaden (Brigate Rosso) in Italien in vielerlei Hinsicht nicht mit der Gefährdung vergleichbar, die vom islamistisch-extremistischen Netzwerkterrorismus der al-Qaida ausgeht. Die katastrophalen Auswirkungen des „*new terrorism*“ sind in Europa bis heute nicht zu beobachten, wenngleich die (jeweils europäischen al-Qaida-Zellen zugerechneten) Anschläge von Madrid (11. März 2004, 191 Tote, 2051 Verletzte) und London (7. Juli 2005, 56 Tote, ca. 700 Verletzte), sowie die verhinderten Anschläge auf Regionalzüge in Deutschland möglicherweise erste Veränderungen in dieser Konstellation anzeigen. Bislang sind die Erfahrungen mit Terrorismus auf beiden Seiten des Atlantiks jedenfalls verschieden, was die unterschiedlichen Sichtweisen auf den Bekämpfungsdiskurs erklären mag.<sup>125</sup>

## **4.2 Terrorismusbekämpfung in Deutschland: Rechtsrahmen und Akteure**

Die Geschichte der TBK in der Bundesrepublik Deutschland ist zuvörderst die Geschichte der Bekämpfung des linksextremistischen Terrorismus in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Sie ist gleichwohl nicht auf den Konflikt der beiden Akteure „Staat“ und „Terrorist“ reduzierbar, sondern besaß immer auch eine gesellschaftliche Dimension. Zwar war die Bevölkerung seit den 1970er Jahren verstärkt bereit, vermeintliche Straftaten mit politischem Hintergrund den Behörden anzuzeigen. Gleichzeitig gewann in der Öffentlichkeit die Befürchtung, es könne sich in der Bundesrepublik ein Polizeistaat etablieren, zunehmend an Gewicht. Diese Prozesse sind andernorts aufgearbeitet worden (Pflieger 2007; Sturm 2006, 2003; Weinbauer 2004, Gössner 1991) und sollen hier nicht ausführlich rekapituliert werden. Es genügt aufzuzeigen, dass ein wie damals beinahe ausschließlich polizeilich gedeuteter Bekämpfungsansatz nach heutiger (Regierungs-)Auffassung im Lichte der

---

<sup>125</sup> Es darf hierbei nicht übersehen werden, dass in den USA neben der zweifellos dominierenden Form des islamistisch-extremistischen Terrorismus auch andere Ausprägungen von Terrorismus zu beobachten sind oder waren. Im Bereich des vigilantistischen Terrorismus können etwa die Aktivitäten des Ku-Klux-Klans, im Bereich extremistisch-religiös geprägter Terrorismusformen die Aktivitäten radikal-protestantischer, bzw. millenaristisch-adventistisch geprägter Gruppierungen und Einzeltäter angeführt werden.

sicherheitspolitischen Konvergenz nicht mehr hinreicht und sich die Inhalte der TBK nunmehr auch auf Akteure erstrecken, denen nach herkömmlichem Verständnis diese nicht oder nur subsidiär obliegen.

Mit Blick auf die jüngere und jüngste Vergangenheit stellen sich dabei vor allem zwei parallele Entwicklungen als wesentlich heraus: Erstens wird zwar die europäische Zusammenarbeit weiter ausgebaut. Jedoch ziehen die Sicherheitsbehörden Aufgaben der TBK als innerstaatliche Angelegenheit wieder verstärkt an sich. Einzelne EU-Mitgliedstaaten entwickeln eigenständig TBK-Pläne, wobei deren Eignung für eine eventuelle europäische Harmonisierung häufig nicht zu den Grundvoraussetzungen bei ihrer Konzeption zählt. Damit ist insgesamt eine Tendenz zur Re-Nationalisierung der TBK zu beobachten. Vor allem mit Blick auf die polizeiliche Dimension ist zweitens ein verstärkter Bezug auf national übergreifende Strukturen auffällig, womit eine Tendenz zur Zentralisierung von Inhalten der TBK zu verzeichnen ist. In der Bundesrepublik Deutschland haben bspw. Bundeskriminalamt (BKA) und Bundespolizei (BPol) Kompetenzen hinzugewonnen, womit dem Bund weiterreichende Zuständigkeiten in der TBK eingeräumt worden sind. Gleichzeitig rücken auch die Streitkräfte verstärkt in diesen Kontext, etwa im Hinblick auf ihren Einsatz im Inneren mit dem Zweck, terroristische Taten zu vereiteln, abzuschrecken oder ihre Folgen abzumildern.

Die in Deutschland an der Produktion des Politikfelds TBK beteiligten Akteure sollen nachfolgend betrachtet und in das System der staatlichen Sicherheitsvorsorge gegen terroristische Gewalt eingeordnet werden. Es soll dabei erneut der Auffassung von Cronin/Ludes (2004) gefolgt werden, wonach dem staatlichen TBK-Instrumentarium grundsätzlich die Bereiche Diplomatie, Nachrichtendienste, Strafverfolgung, Streitkräfte, politische Psychologie und Entwicklungshilfe zuzuordnen sind (vgl. Kap. 4.1.2). Im Bemühen um Übersichtlichkeit orientiert sich die Darstellung dabei an der bereits erarbeiteten dualen Konzeption staatlicher TBK von Terrorismus als Rechtsverletzung und Terrorismus als Krieg. Daraus folgt die bevorzugte Betrachtung der für diese Bereiche jeweils wesentlichen Akteure. Im Rahmen des policing-Ansatzes der TBK sind dies insbesondere die Polizeibehörden und Nachrichtendienste, während der in einer stärker militärisch gedeuteten TBK-Konzeption zentrale Akteur die Streitkräfte sind. Dieses Vorgehen folgt praktischen Erwägungen und ist insoweit keineswegs abschließend. Es muss vielmehr ausdrücklich

darauf hingewiesen werden, dass eine Vielzahl weiterer Akteure direkt oder indirekt Einfluss auf Konzeptionalisierung und Realisation staatlicher TBK nimmt. Dazu zählen neben den Lenkungs- und Koordinierungsgremien (Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat, Ausschüsse, Bundes- und Länderministerien, Bundessicherheitsrat, Innenministerkonferenz) insbesondere auch Akteure des „*korrespondierenden politischen Umfelds*“ (Möllers 2009: 136; Lange 2006b: 125), die keine normiert oder regelhaft fundierten Interaktionsbeziehungen zu Sicherheitsbehörden unterhalten. Zu diesen zählen etwa Parteien, Verbände, Gewerkschaften (z. B. Gewerkschaft der Polizei im DGB, Deutsche Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund, Bund Deutscher Kriminalbeamter) oder auch die Medien<sup>126</sup>. Eine vollumfängliche Darstellung der teilweise sehr komplexen Relationen aller Akteure ohne Rücksicht auf deren tatsächliche „Beteiligungstiefe“ erscheint hier gleichwohl nicht geboten und ist insoweit entbehrlich.<sup>127</sup> Stets müssen demgegenüber die rechtlichen Rahmenbedingungen, denen die betrachteten Akteure jeweils unterliegen, zumindest cursorisch aufgezeigt werden, denn für die Frage, inwieweit sich politische Normen im Bereich der TBK seit dem Aufkommen des *New Terrorism* verändert haben könnten, sind die gesetzlich-operativen Grundlagen der damit beauftragten Organe bereits ein wichtiger Indikator.

#### **4.2.1 Allgemeiner Rechtsrahmen**

Die staatsrechtliche Grundfrage, ob Politik Recht erzeugt (und darüber disponiert) oder ob legitime politische Herrschaft nur im Falle der Geltung bestimmter Rechtssätze überhaupt denkbar ist, kann hier auf sich beruhen. Jedenfalls haben zunehmend komplexe soziale Strukturen und wachsende Staatstätigkeit den Bedarf an staatlicher Normierung ansteigen lassen. Dabei gehört es zu den Grundsätzen moderner Rechtsstaatlichkeit (die ihren Stellenwert zuvörderst aus dem Gedanken der gesetzlichen Beschränkung staatlicher Souveränität bezieht), dass praktisch jede Entscheidung der Legislative auch einen Rechtswandel bewirkt. Parlamentarische Mechanismen und richterliche *ex post*-Kontrolle erhalten in Demokratien das System

---

<sup>126</sup> Ob auch Bürgerrechtsgruppen zum korrespondierenden politischen Umfeld zu zählen sind, erscheint fraglich, vgl. Lange 2006b: 125.

<sup>127</sup> Für eine soweit ersichtlich abschließende Aufarbeitung siehe Möllers 2009.



der Legalität politischer Entscheidungen. Danach kann jegliche Politik immer nur im Rahmen geltenden Rechts betrieben werden:

„Der moderne Staat ist notwendigerweise und zu Recht ein skeptischer Relativierer gegen jede Absolutsetzung bestimmter politischer Ziele und damit auch gegen sich selbst; die Bindung des Staates an eine gewaltenteilende, liberale und demokratische Verfassung ist die konsequente Folge moderner Staatlichkeit.“ (Grzeszick 2004: 74).

Zur Änderung bestehenden Rechts durch die Politik sind parlamentarische Mehrheiten erforderlich; eine Hürde, die bei Bundesgesetzen, die den Verfassungstext ändern, zusätzlich erhöht ist.<sup>128</sup> Positives Recht markiert also das Spektrum des politisch theoretisch Zulässigen und die parlamentarischen Verhältnisse jenes des praktisch Möglichen. Damit ist die Durchsetzbarkeit politischer Strategien generell, jedenfalls im liberalen Rechtsstaat, an die intervenierenden Variablen Recht und Mehrheit gebunden. Während die Umsetzung politischer Vorhaben infolge des Mehrheitserfordernisses i. d. R. über den parlamentarischen Aushandlungsprozess organisiert wird, ist die Staatsgewalt gleichzeitig an die im Einzelfall unverhandelbare Rechtsordnung gebunden. Damit gehorcht auch die Politik der TBK nicht ausschließlich politischen Desideraten. Ihre Ausgestaltung ist vor allem von den rechtlichen Rahmenbedingungen abhängig. Eine erschöpfende Darstellung der teils komplexen Rechtsbeziehungen kann hier gleichwohl nicht erbracht werden. Nach einer grundsätzlichen Verortung der materiellen Inhalte der TBK in die Rechtsgebiete und der Herausstellung zentraler Vorschriften werden im Anschluss die für die einzelnen Akteure relevanten Regelungen jeweils im Zusammenhang mit dem betrachteten Akteur überblicksartig abgehandelt. Juristische Einzelprobleme, etwa die Verfassungswidrigkeit des 2005 durch den Deutschen Bundestag beschlossenen Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) oder die – damit in einem inneren Zusammenhang stehende – Problematik des „finalen Rettungsschusses“ können dabei allenfalls am Rande aufgegriffen werden. Wo nötig, wird auf einschlägige Fachliteratur verwiesen.

---

<sup>128</sup> Zur Änderung des Verfassungstexts durch ein Bundesgesetz sind in beiden Parlamentskammern Zweidrittel-Mehrheiten erforderlich. Zudem verbietet Art. 79 III GG alle Änderungen, die die Gliederung des Bundesgebiets in Länder, deren Mitwirkung bei der Gesetzgebung sowie die Grundsätze der Art. 1 und 20 GG berühren (sog. Ewigkeitsklausel).

Der Rechtsrahmen für die TBK in der Bundesrepublik ergibt sich neben den einschlägigen Bestimmungen im Völker- und EU-Recht im Wesentlichen aus dem Staats- und Verfassungsrecht, dem (besonderen) Verwaltungsrecht (bes. Polizei- und Ordnungsrecht) sowie dem Straf- und Strafprozessrecht. Im Bereich des Staatsorganisationsrechts liegen die für jede staatliche Maßnahme zur TBK entscheidenden Fundamentalnormen. Sie schreiben vor, unter welchen Umständen welche staatlichen Organe gebildet werden dürfen und welchen allgemeinen Handlungsgrundsätzen sie unterliegen. Diese Prinzipien werden durch einfache Bundesgesetze konkretisiert, die Aufgabenspektrum und Befugnisse, aber auch die Restriktionen einzelner Organe näher regeln (z. B. BKAG, BNDG, BPolG, LPolGe, usw.). Die im Strafrecht zentrale Norm ist § 129a StGB, der die Bildung terroristischer Vereinigungen unter Strafe stellt. Die Vorschrift wurde durch Gesetz vom 18.08.1976 vor dem Hintergrund des Terrorismus der RAF in das Strafgesetzbuch eingefügt und ist seitdem mehrfach geändert worden.<sup>129</sup> Ihre statistische Bedeutung scheint allerdings eher gering und ihr materielles Gewicht vor allem „symbolisch“ zu sein (Tröndle/Fischer 2004: 883, Rn. 3). Im Rahmen des sog. Sicherheitspakets I, das die Bundesregierung bereits acht Tage nach den Anschlägen vom 11. September 2001 beschloss, wurde diese Vorschrift um den § 129b StGB ergänzt, der das Verbot auf ausländische Organisationen ausweitet. Dies geschah erkennbar in der Absicht, eine Strafbarkeitslücke zu schließen, denn die Anwendbarkeit von §§ 129, 129a StGB beschränkt sich auf Vereinigungen, die (zumindest als Teilorganisation) im Bundesgebiet bestehen.

Aufgrund der Tatsache, dass sich die Mitgliedstaaten der EU bereits 1988 dazu verpflichtet hatten, die Beteiligung an kriminellen Vereinigungen auf ihrem Hoheitsgebiet unabhängig vom Ort ihrer Ausgangsbasis oder der Tatbegehung unter Strafe zu stellen, kann die Einfügung des § 129b StGB wohl nicht primär den Anschlägen von 2001 zugerechnet werden. Sie ist vielmehr als Folge europäischer Bemühungen auf dem Gebiet der Bekämpfung des grenzüberschreitenden, aber regional

---

<sup>129</sup> Zentral an § 129a StGB ist die Vorverlagerung des Strafrechtsschutzes in das Vorbereitungsstadium terroristischer Taten. Da Strafgesetze jedoch i. d. R. an die Tat selbst anknüpfen und eine Qualifizierung verlangen, sind mit dieser Vorfeld-Struktur besondere Schwierigkeiten verbunden (vgl. Tröndle/Fischer 2004: 884, Rn. 6a; 886, Rn. 18; Lepsius 2004: 68). Die Bundestagsfraktionen von Bündnis 90/Die Grünen und der PDS verlangten 1997, bzw. 2001 bereits die Streichung der Vorschrift.

verortbaren Terrorismus (etwa dem der ETA oder der IRA) zu werten (Lepsius 2004: 68).

Das „Sicherheitspaket II“ kann demgegenüber eher als direkte Konsequenz aus der Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus betrachtet werden. Es betont – im Gegensatz zum eher repressiv ausgerichteten ersten Paket – vor allem präventive Elemente und ist wesentlich umfangreicher. Mit dem darin enthaltenen „Gesetz zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ (kurz Terrorismusbekämpfungsgesetz, TBG) wurden in zahlreichen Gesetzen Vorschriften geändert oder angefügt. Die Neuregelungen betreffen vor allem die Ausweitung behördlicher Befugnisse, etwa die Schaffung einer zentralen Kompetenz des BKA für die TBK oder die Ermächtigung des BfV zur Einholung von Auskünften bei Kredit-, Finanz-, Luftfahrt und Telekommunikationsunternehmen. Diese Bestimmungen werden mit jenen für den BND harmonisiert und mit Ausnahme der Auskunftsrechte gegenüber den genannten Unternehmen auch auf den MAD erweitert. Ferner sind Verschärfungen des Ausländer- und Asylverfahrensrechts vorgenommen sowie die Voraussetzungen für die Einführung biometrischer Merkmale in Ausweisdokumenten geschaffen worden. Die ursprünglich vorgesehene vorübergehende Gültigkeit des TBG von Januar 2002 bis Januar 2007 wurde durch das „Gesetz zur Ergänzung der Bekämpfung des internationalen Terrorismus“ (kurz: Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz, TBEG) vom 11. Januar 2007 aufgehoben, nachdem dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages die in Art. 22 III TBG geforderte Evaluierung des Gesetzes vorgelegt worden war. Auffällig erscheint Beobachtern vor allem die Rasanzt des Gesetzgebungsverfahrens:

„Given its broad scope, one would expect a long period of debate and consideration, or at least a period significantly longer than the passage of ‘security package I’ – which was passed in the legislative frenzy immediately following 9/11. However, ‘security package II’ was passed just as rapidly as the previous legislation.” (Beckman 2007: 104)

Auf der Ebene des internationalen Rechts sind die terrorismusbezogenen Konventionen und Resolutionen der VN für die praktische Ausgestaltung des Politikfelds der TBK in der Bundesrepublik Deutschland ebenso von Bedeutung, wie die Vorschriften des europäischen Gemeinschaftsrechts. Während sich die Rahmenbedingungen für den militärischen Anteil europäischer TBK aus GASP und ESVP ergeben, besteht im Hinblick auf die polizeiliche und justizielle Komponente aufgrund der fehlenden

supranationalen Lenkung des Sachbereichs der inneren Sicherheit nur eine Rahmensetzungsfunktion für die grenzüberschreitende Kooperation der Sicherheitsbehörden. Obwohl die (Durch-)Setzung von Recht formal in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten verbleibt, ist *„unverkennbar, dass das EU-System eine erhebliche koordinierende und steuernde Funktion für die Gestaltung der Politik der Inneren Sicherheit in den Mitgliedsstaaten übernimmt“* (Knelangen 2006b: 74). Die Grundlagen des innen- und justiziellen Besitzstands regelt die PJZS (Titel IV EUV).

#### 4.2.2 Polizei- und Ordnungsbehörden

Kernaufgabe der Polizei- und Ordnungsbehörden ist die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.<sup>130</sup> *„Öffentliche Sicherheit ist die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung“* (Kugelman 2006: 133). Damit ist sowohl der Schutz des Bürgers als auch der Schutz der staatlichen Institutionen und seiner Repräsentanten umfasst. Nach dem Verständnis von Terrorismus als Rechtsverletzung fallen den Polizeibehörden im Rahmen der Gefahrenabwehr mithin Aufgaben der TBK zu.

Im Bereich polizeilicher TBK stehen in Deutschland die Landespolizeibehörden, das BKA als national koordinierende Kriminalpolizei sowie die BPol als eine Polizei des Bundes im Geschäftsbereich des BMI nebeneinander.<sup>131</sup> Grundsätzlich ist die Zuständigkeit für das Polizeiwesen den Ländern vorbehalten. Diese, im sog. Polizeibrief der Militärgouverneure vom 14. April 1949 an den Präsidenten des Parlamentarischen Rats (abgedruckt etwa in Huber 1951: 216) formulierte Forderung kann auf die Befürchtung zurückgeführt werden, die ab 1933 erfolgte Zentralisierung des deutschen Polizeiapparats könne sich in der Bundesrepublik in ähnlicher Weise erneut vollziehen. Gleichwohl blieb der Bundesregierung die Schaffung von Bundespolizeibehörden für bestimmte Aufgaben (Grenzschutz u. a.) unter der Auflage erlaubt, dass diese zu keiner

---

<sup>130</sup> Etwa in § 1 I 1 LPolG NRW: *„Die Polizei hat die Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren (Gefahrenabwehr).“*

<sup>131</sup> Eine weitere Polizei des Bundes ist die „Polizei beim Deutschen Bundestag“ (Polizei DBT), die die Polizeigewalt in den Gebäuden des Deutschen Bundestags ausübt. Ihre Zuständigkeit ergibt sich aus Art. 40 II GG, nach dem der Bundestagspräsident die alleinige Polizeigewalt in den Räumlichkeiten des Bundestags ausübt. Damit ist die Zuständigkeit anderer Polizeibehörden in diesem Bereich ausgeschlossen. Die Polizei DBT ist insgesamt von eher untergeordneter Bedeutung und wird hier vernachlässigt.

Zeit Befehlsgewalt über Landes- oder Ortspolizeibehörden ausüben dürfen. Die Polizeihochheit der Länder ergibt sich aus Art. 30, 70 GG, die sowohl die „Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben“ (Art. 30 GG), als auch die Gesetzgebung (Art. 70 GG) den Ländern zuschlagen, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt:

„Mithin sind die Länder auch für die Gesetzgebung und die Organisation des Polizeiwesens zuständig, insofern es sich nicht um sonderpolizeiliche Einrichtungen des Bundes handelt.“ (Kutscha 2006: 229).

Die Länderpolizeien bilden sowohl in personeller Hinsicht als auch durch ihr Aufgabenspektrum bedingt das Rückgrat des staatlichen Gewaltmonopols. Auf Initiative des für die Koordinierung der Polizeipolitik wichtigsten Organs, der Innenministerkonferenz (IMK), erfolgte in den 1970er Jahren eine Novellierung des Polizeirechts. Seitdem ist die Struktur der polizeilichen Aufgabenerfüllung länderübergreifend prinzipiell ähnlich, wenngleich im Hinblick auf Ausbildung und Organisation noch Unterschiede bestehen. Kennzeichnend für die Länderpolizeien ist vor allem ihre funktionale Differenzierung in Schutz- und Kriminalpolizei, die durch Kräfte der Bereitschaftspolizei beispielsweise in Fällen (länderübergreifender) Großlagen ergänzt werden. Der Schutzpolizei (zu der auch die schutzpolizeiliche Aufgaben auf den Binnengewässern ausübende Wasserschutzpolizei gehört) obliegt vor allem der Posten- und Streifendienst, die Verkehrsregelung sowie Ermittlungen von Ordnungswidrigkeiten und Straftaten. Sie verfügt auch über besondere Einsatzmittel, wie Hubschrauber-, Hunde- und Reiterstaffeln. Die Kriminalpolizei bekämpft vor allem schwere Straftaten, deren Aufklärung spezifisches Wissen und umfangreiche Ermittlungsarbeit erfordert. In ihrer Zuständigkeit liegen auch die bereits erörterten Staatschutzdelikte. Mit Spezialeinsatzkommandos<sup>132</sup> (SEK) und Mobilen Einsatzkommandos (MEK) stehen bei den Länderpolizeien spezialisierte Kräfte für Einsätze unter besonderer Eigengefährdung (Geiselnahmen und andere Schwerstkriminalität) sowie zur Wahrnehmung spezifischer Observationsaufgaben zur Verfügung.

---

<sup>132</sup> Oft fälschlich: „Sondereinsatzkommando“.

Die Aufstellung polizeilicher Spezialeinheiten in Deutschland geht auf das von der IMK im Jahre 1974 beschlossene „Konzept für die Aufstellung und den Einsatz von Spezialeinheiten der Länder und des Bundes für die Bekämpfung von Terroristen“ zurück und muss vor dem Hintergrund des Erstarkens des linksextremistischen Terrorismus in der Bundesrepublik und den Ergebnissen der Nachbereitung des Einsatzes von Polizei und BGS anlässlich der Geiselnahme bei den Olympischen Spielen in München im Jahr 1972 (sog. Höcherl-Papier) gesehen werden (Ministerium des Inneren und für Sport 1999). Die Bereitschaftspolizei ist eine auf einer Verwaltungsvereinbarung beruhende selbständige Organisation. Sie weist im Hinblick auf Struktur, Ausbildung und Ausrüstung (Wasserwerfer, gepanzerte Fahrzeuge) militärähnliche Züge auf und dient der Bewältigung solcher Aufgaben, die den Einsatz geschlossener (Groß-)Verbände erfordern (z. B. bei Demonstrationen). Der Bund ist im Unterschied zur Schutz- oder Kriminalpolizei an den Sachkosten der Bereitschaftspolizei beteiligt, besitzt damit jedoch auch Mitspracherechte (Groß 2006: 197).

Die wichtigsten Polizeibehörden des Bundes sind die BPol und das BKA. Zu den Aufgaben der BPol zählt der grenzpolizeiliche Schutz des Bundesgebiets, die Gefahrenabwehr auf Bahnanlagen, Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des Luftverkehrs sowie der von Bundesorganen und anderen Behörden, die Wahrnehmung internationaler Polizeieinsätze und die Unterstützung anderer Bundesbehörden, etwa des BKA oder des Bundesamts für Verfassungsschutz (BfV) (Schenck 2006: 36). Ihr Vorgänger, der mit Gesetz vom 16. März 1951 als eine Sonderpolizei des Bundes gegründete Bundesgrenzschutz (BGS) besaß zunächst ausschließlich grenzpolizeiliche Aufgaben und wies mit der Kasernierung seiner Kräfte und der Ausrüstung mit leichten bis mittleren Infanteriewaffen noch deutlich paramilitärische Züge auf. Diese ursprüngliche Struktur des BGS reflektiert seine Stellung als erstes bewaffnetes Staatsschutzorgan in der jungen Bundesrepublik. Die Siegermächte des Zweiten Weltkriegs ließen unter dem Verbot zur Unterhaltung von Streitkräften zunächst nur die Aufstellung einer Bereitschaftspolizei auf Länderebene zu, änderten jedoch vor dem Hintergrund der Verhärtungen in den Blockbeziehungen diese Politik bald und erlaubten die Bildung einer nach militärischen Prinzipien ausgebildeten und ausgerüsteten Bundesgrenzschutztruppe, die im Falle eines Krieges vor allem bei inneren Unruhen eingesetzt werden sollte. Die Gründung des BGS geht damit letztlich

auf die Forderung der alliierten Vereinigten Stabschefs nach einer Widerbewaffnung Westdeutschlands zurück. Bei der Gründung der Bundeswehr im Jahr 1955 konnte (und musste) aufgrund der mehr militärisch als polizeilich geprägten Tätigkeit des BGS auf dessen Personalbestand zurückgegriffen werden.

Infolge der Vorbehaltsrechte der alliierten Besatzungsmächte waren bei der Verabschiedung des Grundgesetzes im Jahre 1949 Regelungen zu einem möglicherweise eintretenden Ausnahmezustand noch ausgespart worden.<sup>133</sup> Dies ist insoweit bemerkenswert, als die Beratungen des Parlamentarischen Rats mit der Blockade Berlins und damit mit einer Situation nationalen Notstands zusammenfielen. Die Formulierung der Grundrechtsvorbehalte wurde allerdings so getroffen dass sie „*genügend Raum zur Verfolgung aller wichtigen öffentlichen Interessen lassen*“ (Stein/Frank 2007: 198). Während Regelungen zum Einsatz der neu geschaffenen Bundeswehr bereits 1956 ins Grundgesetz aufgenommen worden waren, wurde der Bereich der Notstandsbestimmungen erst unter der Großen Koalition im Jahre 1968 – und nach heftigen öffentlichen Auseinandersetzungen – im Rahmen einer umfangreichen Ergänzung ins Grundgesetz eingefügt. Im Wesentlichen enthält das Notstandsrecht die Ermächtigungsgrundlage zur schrittweisen Suspendierung von Teilen der Verfassung bei Naturkatastrophen und besonders schweren Unglücksfällen (Art. 35 II 2, III GG), Gefahren für die freiheitlich-demokratische Grundordnung (sog. innerer Notstand, Art. 87a IV GG) sowie im Verteidigungs- (Art. 115a-115l GG), Spannungs- (Art. 80a I GG), Zustimmungs- (Art. 80a I GG) und Bündnisfall (Art. 80a III GG).

Mit der Verabschiedung der Notstandsbestimmungen veränderte sich auch das Aufgabenprofil des BGS zusehends. Da der Einsatz der Bundeswehr im Inneren nunmehr, wenngleich unter strengen Anforderungen, prinzipiell ermöglicht war, entfiel der militärähnliche Aufgabenbereich. Gleichzeitig wurden die rechtlichen Grundlagen des BGS dem Länderpolizeirecht angeglichen, womit die Organisation zunehmend Züge einer nationalen Polizeibehörde annahm. In den folgenden Jahren erhielt der BGS

---

<sup>133</sup> Nach staatsrechtlichem Verständnis bezeichnet der Ausnahmezustand eine „*Störung des staatlichen Lebens, die mit den in der Verfassung vorgesehenen normalen Mitteln nicht behoben werden kann; dieser Zustand kann durch Krieg, Aufruhr, schwere wirtschaftliche Krisen und andere Ereignisse eintreten*“ (Zippelius/Würtenberger 2005: 498).

weitere schutzpolizeiliche Aufgaben, wurde in der Fläche ausgebaut und erhielt schließlich auch kriminalpolizeiliche Befugnisse. Durch die Übernahme der bahnpolizeilichen Aufgaben sowie der Gewährleistung der Luftsicherheit ab 1992 erhielt der BGS den Status einer Strafverfolgungsbehörde. i. S. v. § 163 StPO. Es erfolgte die Zusammenlegung der Grenzschutzverwaltungen und der Grenzschutzkommandos zum Grenzschutzpräsidium und zum Juli 2005 schließlich – und wohl folgerichtig – die Umbenennung der Behörde in Bundespolizei. Parallel zur Etablierung polizeilicher Spezialeinheiten (jedes Bundesland verfügt heute über mindestens ein SEK bzw. MEK) wurde auch beim BGS als Reaktion auf die Überforderung regulärer Kräfte bei der Münchener Geiselnahme ein Spezialverband mit spezifischem TBK-Auftrag gebildet. Die am 13. 09. 1972 gegründete „Grenzschutzgruppe 9“ (GSG-9) nimmt auf Grundlage des BPolG Aufgaben sowohl im Bereich der Bundespolizei als auch zur Unterstützung anderer Bedarfsträger (z. B. BKA, AA, Länderpolizeien, Bundeszollverwaltung) wahr. Ihre Angehörigen nehmen an Auslandseinsätzen im Rahmen von VN und EU teil, leisten Ausbildungsunterstützung für Spezialeinheiten im In- und Ausland und können auch beratend bzw. gutachterlich tätig werden. Die GSG-9 wird auf Weisung des BMI tätig und operiert von der Öffentlichkeit unbemerkt. Ihr Einsatzspektrum deckt vor allem solche Lagen ab, in denen die Rettung von Menschenleben unter besonders gefährlichen Umständen (z. B. zu erwartender Schusswaffengebrauch oder Gefährdung durch Explosiv- und Gefahrenstoffe) notwendig ist. Mit der erfolgreichen Erstürmung der durch ein PFLP-Kommando nach Mogadishu/Somalia entführten Lufthansamaschine „Landshut“, bei der alle Geiseln unverletzt befreit werden konnten („Operation Feuerzauber“), trat die GSG-9 am 17. Oktober 1977 ihren ersten Einsatz an.<sup>134</sup>

Die Antiterrorgesetzgebung nach dem 11. September 2001 betrifft die BPol in zweifacher Hinsicht. Zum einen betreffen die Maßnahmen ihre Personalstärke, Organisationsstruktur und Ausrüstung. Neben der Schaffung einer Inspektion zur bewaffneten Flugbegleitung erfolgte eine Zuweisung sachgebundener Mittel in Höhe von 123 Mio. Euro zur Schaffung neuer Planstellen, zur Verbesserung des Objekt- und

---

<sup>134</sup> Nach der Umbenennung des BGS in BPol wurde das Kürzel „GSG-9“ beibehalten und um den Zusatz „der Bundespolizei“ ergänzt. Die ursprüngliche Langfassung „Grenzschutzgruppe 9“ wird nicht mehr verwendet.



Personenschutzes sowie zum Ausbau der Informations- und Kommunikationstechnik. Zum anderen wurden die rechtlichen Kompetenzen der Behörde erweitert und Grundlagen zur bewaffneten Flugbegleitung sowie zur Ermächtigung, im Rahmen ihrer räumlichen und sachlichen Zuständigkeit Personen nicht nur anzuhalten und zu befragen, sondern auch die mitgeführten Ausweispapiere zu überprüfen, geschaffen. Zusätzlich wurde die Befugnis zur verdachtsunabhängigen Personen- und Sachenkontrolle in einem 30 km tiefen Grenzgebiet auf den Küstenbereich ausgedehnt (Schenck 2006: 38).

Das BKA nimmt als eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMI in der polizeilichen TBK eine vor allem koordinierende Funktion ein. Seine Existenz gründet sich auf Art. 73 Nr. 10a GG i. V. m. Art. 87 I 2 GG, wonach durch Bundesgesetz Zentralstellen für das polizeiliche Auskunfts- und Nachrichtenwesen sowie für die Kriminalpolizei eingerichtet werden können. Das BKA hat die Aufgabe, die Polizeien des Bundes und der Länder bei der Verfolgung von Straftaten mit *„länderübergreifender, internationaler oder erheblicher Bedeutung zu unterstützen und dabei alle relevanten Nachrichten zu sammeln und auszuwerten“* (Schütte 2006: 27). Zur (sozial-)wissenschaftlichen Erforschung terroristischer Phänomene unterhält das BKA die „Forschungsstelle Terrorismus/Extremismus“; zur Etablierung eines Frühwarnsystems führt das Amt zudem regelmäßig Tagungen und Konferenzen durch. Auf Grundlage von Art. 10 TBG kann das BKA verstärkt Daten über Auskünfte oder Anfragen bei öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen erheben. Eine Ermächtigung des BKA zur Vorfeldermittlung wurde entgegen ursprünglicher Absicht nicht in das Gesetz aufgenommen.<sup>135</sup> Der letzten Änderung des BKAG im November 2008, die der Behörde eine Reihe geheimdienstlicher Befugnisse einräumte (sog. „Online-Durchsuchung“, „Lauschangriff“, Videoüberwachung von Wohnräumen sowie deren heimliches Betreten), verweigerte der Bundesrat zunächst die Zustimmung. Der Entwurf zum „Gesetz zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus durch das Bundeskriminalamt“ passierte jedoch den Vermittlungsausschuss und erhielt nach

---

<sup>135</sup> Damit entfielen das Erfordernis eines strafprozessualen Anfangsverdachts und einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Die Aufnahme dieser Bestimmung in das BKAG scheiterte am Widerstand des Bundesrats.

„einigen kleinen Veränderungen“ (Biermann 2008) im Bundesrat schließlich doch die erforderliche Zustimmung. Das Gesetz trat daraufhin zum 1. Januar 2009 in Kraft.<sup>136</sup>

#### 4.2.3 Streitkräfte

Die weit vorangeschrittene ökonomische und politische Integration in Europa hat einen Krieg zwischen europäischen Staaten praktisch unmöglich gemacht und auch externe militärische Bedrohungsszenarien verlieren angesichts der tief greifenden sicherheitspolitischen Veränderungen der letzten 20 Jahre in Europa an Überzeugungskraft. Das vom Bundesministerium für Verteidigung im April 1994 veröffentlichte „Weißbuch 1994“ führt für die Lageeinschätzung der internationalen Sicherheitsumgebung aus:

„Die Gefahr einer großangelegten und existenzbedrohenden Aggression ist überwunden. Deutschlands territoriale Integrität und die seiner Verbündeten ist militärisch auf absehbare Zeit nicht existentiell bedroht.“ (Bundesministerium der Verteidigung 1994: 23)

Entsprechend dieser Einschätzung ist die Bedeutung der Landesverteidigung in der strategischen Planung der Bundeswehr zurückgegangen. In den Verteidigungspolitischen Richtlinien (VPR) 2003 erklärt die Bundesregierung, die Territorialverteidigung sei im strategischen Lagebild nicht mehr prioritär:

„Das sicherheitspolitische Umfeld Deutschlands ist durch veränderte Risiken und neue Chancen gekennzeichnet. Eine Gefährdung deutschen Territoriums durch konventionelle Streitkräfte gibt es derzeit und auf absehbare Zeit nicht. Das Einsatzspektrum der Bundeswehr hat sich grundlegend gewandelt. (...) Für die Bundeswehr stehen Einsätze der Konfliktverhütung und Krisenbewältigung sowie zur Unterstützung von Bündnispartnern, auch über das Bündnisgebiet hinaus, im Vordergrund.“ (Bundesministerium der Verteidigung 2003: Punkte 9 und 10)

Dieser Wandel im konzeptionellen Grundverständnis von Streitkräfteaufgaben ist gleichermaßen bedeutungsvoll und folgenreich. Einerseits wirft er Fragen hinsichtlich der Position von Streitkräften im System der staatlichen Sicherheitsvorsorge sowie zu

---

<sup>136</sup> Unterdessen ist eine Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz anhängig (Stand: Februar 2009).

ihrer verfassungsrechtlichen Stellung auf. Andererseits ergeben sich aus der Einschätzung, der Schutz des Staatsgebiets müsse nicht mehr nur über die Territorialverteidigung, sondern primär über das erweiterte Einsatzspektrum geleistet werden, Herausforderungen für Struktur und Ausrüstung.

Das Grundgesetz weist den Streitkräften grundsätzlich den Schutz der äußeren Sicherheit der Bundesrepublik zu (Verteidigungsauftrag des Art. 87a I S. 1 GG). Damit ist die Bundeswehr grundsätzlich für den Verteidigungsfall (vgl. Art. 115a GG) konzipiert. Art. 24 II GG räumt dem Bund zur Wahrung des Friedens die Möglichkeit ein, sich in ein System kollektiver Sicherheit einzuordnen. Nach der berühmten „Out-of-Area“-Entscheidung des BVerfG<sup>137</sup> vom 12. Juli 1994 kann die Bundeswehr auf der Grundlage dieser Vorschrift an Einsätzen teilnehmen, *„die im Rahmen und nach den Regeln eines solchen Systems kollektiver Sicherheit stattfinden“* (von Bredow 2008a: 123). Die Regelung des Art. 87a II GG steht solchen Einsätzen insoweit nicht entgegen (Ipsen 1997a: Rn. 999). Sie bedürfen jedoch der konstitutiven Zustimmung durch den Deutschen Bundestag. Soll die Bundeswehr außerhalb des Verteidigungsauftrags, d. h. im Inneren eingesetzt werden, so ist zwischen einem Einsatz i. S. v. Art 87a II GG und „sonstigem Tätigwerden“ zu unterscheiden.<sup>138</sup> Dabei steht ein Einsatz gem. Art. 87a II GG („außer zur Verteidigung“) unter einem Verfassungsvorbehalt und ist nur zulässig, wenn das Grundgesetz ihn ausdrücklich gestattet. Das „sonstige Tätigwerden“ ist hingegen durch diesen Vorbehalt nicht erfasst, zeichnet sich jedoch dadurch aus, dass in diesem Fall die Streitkräfte keine Befugnisse gegenüber Dritten besitzen. Zu solchem „sonstigen Tätigwerden“ zählt die Verwendung der Bundeswehr zu Repräsentationszwecken, technischen Hilfeleistungen (z.B. Rettungshubschrauber) und sonstigen sog. „Good-Will“-Aktionen (Schewe 2006: 40). Die im in Art. 87a II GG geforderte ausdrückliche Zulässigkeit eines Einsatzes der Bundeswehr im Inneren ist nach den Vorschriften des Grundgesetzes nur in drei Fällen gegeben: im Katastrophenfall (Art. 35 II, III GG), im Spannungs- und Verteidigungsfall (Art. 87a III GG) sowie im Fall des inneren Notstands (Art. 87a IV GG).

---

<sup>137</sup> BVerfGE 90, 286

<sup>138</sup> Es liegt dann ein „Einsatz“ der Bundeswehr vor, wenn sie als Teil der Exekutive handelt, ihr also Befugnisse gegenüber Dritten übertragen sind. Ferner ist unter Einsatz *„die bewaffnete Aktion zu verstehen, gleichgültig, ob von Waffen Gebrauch gemacht wird, oder nicht“* (Hesselberger 2001: Art. 87a, Rn. 4).

Im Rahmen eines Katastropheneinsatzes kann die Bundeswehr durch das betroffene Land (Art. 35 II S. 2 GG) oder den Bund (Art. 35 III GG) angefordert werden. Sie operiert dann auf Weisung dieses Landes und untersteht dessen Recht. Der Begriff der Katastrophe bezeichnet dabei „*Gefahrenzustände oder Schädigungen von erheblichem Ausmaß (...), die durch Naturereignisse (z. B. Überschwemmung, Erdbeben) oder besonders schwere Unglücksfälle (z.B. Flugzeugabsturz, Reaktorunfall) ausgelöst werden*“ (Schewe 2006: 40). Unter den Voraussetzungen des Verteidigungsfalls (dieser tritt ein, wenn das Bundesgebiet mit Waffengewalt angegriffen wird und dies durch den Bundestag mit Zustimmung des Bundesrats festgestellt wird; Art. 115a I S. 1 GG) kann die Bundeswehr gem. Art. 87a III GG zum Schutz ziviler Objekte eingesetzt werden, sofern dies „*zur Erfüllung ihres Verteidigungsauftrages erforderlich*“ ist (Art. 87a III S. 1 GG) oder „*zur Unterstützung polizeilicher Maßnahmen*“ geschieht (Art. 87a III S. 2 GG).<sup>139</sup> Im Fall des inneren Notstands kann die Bundeswehr gem. Art. 87a IV GG zum Einsatz kommen. Die Vorschrift bildet zusammen mit Art. 91 GG, der den Einsatz der BPol und von Polizeikräften beim Notstand regelt, die „Stufenfolge der Gefahrenabwehr“. Deren letzte Stufe ist ein Einsatz der Bundeswehr. Voraussetzung hierfür ist eine „notständische Gefahrenlage“, die den Bestand der Bundesrepublik oder der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bedroht.<sup>140</sup>

Neben der notständischen Gefahrenlage müssen darüber hinaus die Voraussetzungen des Art. 91 II GG vorliegen, wonach das gefährdete Bundesland selbst zur Bekämpfung nicht bereit oder in der Lage sein darf und ferner eine Überforderung von Polizei und BPol gegeben sein muss. Liegen diese Voraussetzungen vor, so ist der Einsatz der Streitkräfte im Inneren nach Art. 87a IV GG grundsätzlich zulässig, wobei dieser auf Maßnahmen zum Schutz ziviler Objekte und die Bekämpfung organisierter, bewaffneter Aufständischer beschränkt ist (ebd.: 42).

---

<sup>139</sup> Der Spannungsfall ist dem Verteidigungsfall vorgelagert und liegt dann vor, wenn im Rahmen einer zwischenstaatlichen Konfliktlage mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit von einem bevorstehenden Angriff das Bundesgebiet auszugehen ist. Auch er muss durch den Bundestag festgestellt werden (Art. 80a GG).

<sup>140</sup> Dieses Schutzgut ist auf den territorialen Fortbestand der Bundesrepublik bezogen und meint insoweit die staatliche Handlungsfähigkeit nach außen. Der Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist unbestimmt, aber nach h. M. nicht deckungsgleich mit der verfassungsmäßigen Ordnung, sondern erheblich enger zu fassen (Ipsen 1997b: Rn. 564, vgl. auch BVerfGE 2, 1 (13)).

Mit Blick auf die Durchführungsform der Anschläge vom 11. September 2001 und dem Umstand, dass die Polizeigesetze der Länder keine Ermächtigungsgrundlage zur wirksamen Abwehr eines derartigen Angriffs aus der Luft bereithalten, hat der Gesetzgeber in dem auf Art. 35 II GG gestützten „Gesetz zur Neuregelung von Luftsicherheitsaufgaben“, dessen Grundelement das „Luftsicherheitsgesetz“ (LuftSiG) bildet, Regelungen auch zur Rolle der Streitkräfte bei terroristischen Gefährdungen des Luftraums getroffen.<sup>141</sup> Die Funktion des Gesetzes besteht im Schutz vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen (§ 1 LuftSiG). Die von vornherein umstrittene *ultima ratio*-Regelung des § 14 III LuftSiG, wonach der Bundeswehr der Einsatz von unmittelbarer Waffengewalt gegen ein entführtes Zivilflugzeugs dann gestattet ist, wenn dies „das einzige Mittel zur Abwehr dieser gegenwärtigen Gefahr ist“, hat das BVerfG in seiner Entscheidung vom 15. Februar 2006 zwar für verfassungswidrig erklärt.<sup>142</sup> Gleichzeitig hat das Gericht den Rahmen für Unterstützungsmaßnahmen der Streitkräfte gem. Art. 35 II und III konkretisiert. Danach können terroristische Anschläge „schwere Unglücksfälle“ i.S.v. Art. 35 II GG darstellen und die Streitkräfte bereits dann eingesetzt werden, wenn der Eintritt eines Schadens durch einen Terroranschlag mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit unmittelbar bevorsteht (Bundesministerium der Verteidigung 2006: 76).

Im Bereich der Streitkräfteplanung ist die wichtigste Entwicklung vor dem Hintergrund der Diversifizierung der Auftragslage zweifellos der Übergang von der traditionellen Bedrohungsanalyse zu einer stärker fähigkeitsorientierten Modellierung des strategischen Umfelds. Diese betont zur Ermittlung zukünftig nötiger Strukturen und Ressourcen v. a. den möglichen *modus operandi* eines Gegners, statt abschätzen zu wollen, wer dieser Gegner voraussichtlich sein wird. Der im Hinblick auf die Anpassung von Streitkräftestrukturen an ein veränderliches Umfeld zentrale Oberbegriff ist der der Transformation. Er meint die „*Gestaltung eines fortlaufenden, vorausschauenden Anpassungsprozesses an sich ändernde Rahmenbedingungen*“

---

<sup>141</sup> Nach wohl h. M. muss es überhaupt fraglich sein, ob einer derartigen Gefahr auf der Grundlage von Länderkompetenzen wirksam begegnet werden kann: „Über die hierfür erforderlichen Handlungsmittel verfügen in Deutschland allein die Streitkräfte der Bundeswehr“ (Palm 2007: 97).

<sup>142</sup> Das BVerfG verneinte zum einen die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für § 13 III LuftSiG und bejahte zum anderen einen Verstoß dieser Norm gegen Art. 2 I GG i. v. m. Art. 1 I GG, soweit Personen betroffen sein könnten, die den Luftzwischenfall nicht zu verantworten haben.

(Bundesministerium der Verteidigung 2004: 14) und bezeichnet insoweit mehr, als die bloße Weiterentwicklung von Teilstreitkräften oder Waffensystemen. Die zur Gestaltung des Transformationsprozesses elementare Methode ist die der Konzeptentwicklung und experimentellen Überprüfung (Concept Development and Experimentation, CD&E). Diese Methode erlaubt auf experimenteller Basis Vorhersagen darüber, *ob Konzepte, theoretische Konstrukte, Teilsysteme oder Systeme die durch die Transformation gefragten Fähigkeiten erfüllen und sich in ein Gesamtsystem zielführend einfügen lassen*“ (Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung 2008). Sie markiert damit nachdrücklich die Abkehr vom tradierten Gedanken der intermittierenden Systemnachfolge. Der konzeptionelle Rahmen der Transformation bestimmt auch die Neuausrichtung der Bundeswehr auf „*Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, einschließlich des Kampfs gegen den Terrorismus*“ (Bundesministerium der Verteidigung 2004: 17).

Konkret übersetzen sich diese Erwägungen einerseits in die Personal- und Organisationsstruktur der Bundeswehr, etwa durch die Umgliederung in teilstreitkraftunabhängige Streitkräftekategorien (Eingreifkräfte, Stabilisierungskräfte und Unterstützungskräfte). Andererseits spiegelt sich die Streitkräftetransformation auch materialseitig wider, nämlich bei der Ermittlung des zukünftigen Bedarfs der Streitkräfte an wehrtechnischem Gerät. Im Weißbuch 2006 hat das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) dargelegt, dass im Rahmen des erweiterten Einsatzspektrums künftige Beschaffung vor allem mit Blick auf die Zieldimensionen Führungsfähigkeit, Nachrichtengewinnung und Aufklärung (NG&A), Mobilität, Wirksamkeit im Einsatz sowie Unterstützung und Transport zu realisieren sei (Bundesministerium der Verteidigung 2006: 102-117). Unabhängig von der zwangsläufig hinzutretenden haushalterischen Problematik zielen zukünftige Beschaffungsaktivitäten vor allem auf Belange der vernetzten Operationsführung. Im Bereich der Führungsfähigkeit betrifft dies etwa das streitkräftegemeinsame, satellitengestützte Kommunikationssystem SATCOMBw sowie den Digitalfunk. Fähigkeiten zur umfassenden (bildgebenden) Aufklärung sollen über die Nutzung von Satelliten (SAR LUPE, Beteiligung am NATO-Projekt Allied Ground Surveillance AGS) und UAVs (Aufklärungssystem EUROHAWK) gewonnen werden. Zur Verbesserung der Mobilität erhält die Bundeswehr zur strategischen (Luft-)Verlegefähigkeit das Transportflugzeug Airbus A 400M sowie den Hubschrauber NH-90 zum taktischen Lufttransport. Die Wirksamkeit

im Einsatz soll vor allem über den Einstieg in die Luftmechanisierung des Heeres (Unterstützungshubschrauber TIGER, luftverlastbarer Schützenpanzer PUMA) sowie über die Einführung eines Flugkörperabwehrsystems mittlerer Reichweite (MEADS) realisiert werden. Zur Verbesserung der Unterstützungs- und Durchhaltefähigkeit werden vornehmlich geschützte Führungs-, Funktions- und Transportfahrzeuge beschafft (z. B. Dingo). Dazu soll die Ausstattung „Infanterist der Zukunft“ (IdZ) die Überlebensfähigkeit der Kampftruppe erhöhen.

#### **4.2.4 Nachrichtendienste**

Der Bund unterhält drei Nachrichtendienste: den zivilen Inlandsgeheimdienst BfV, den militärischen Inlandsdienst MAD und den Auslandsdienst BND. Die Länder verfügen mit den Landesämtern für Verfassungsschutz, bzw. den Abteilungen für Verfassungsschutz der Innenministerien über jeweils eigene Einrichtungen, die jedoch regelhaft eng mit dem BfV zusammenarbeiten. Die Relation zwischen Polizeibehörden und Geheimdiensten ist vor allem durch das sog. Trennungsgebot bestimmt. Es ist in § 2 I und § 8 III BVerfSchG und § 1 I BNDG niedergelegt und untersagt die Angliederung des BfV oder des BND an eine Polizeibehörde. Zudem verneint es polizeiliche Befugnisse dieser Ämter. Der Regelung liegt die historische Vorläuferkonstellation des hochgradig zentralisierten Polizeiapparats im Nationalsozialismus zugrunde, in dem seit 1939 die Geheime Staatspolizei (Gestapo), die Sicherheitspolizei und der NSDAP-interne Sicherheitsdienst (SD) zum Reichssicherheitshauptamt zusammengefasst waren. Verschiedene Gesetzesnovellen (z. B. TBG) haben unterdessen gleichwohl eine kompetenzrechtliche Aufrüstung der deutschen Geheimdienste bewirkt, die das Trennungsgebot *de facto* aufhebt (vgl. Kutscha 2006: 339f.)

Im Unterschied zu MAD und BND fußt das BfV auf einer unmittelbaren verfassungsrechtlichen Legitimation (Art. 73 Nr. 10 i. V. m. Art. 87 I GG). Seine Aufgaben und Befugnisse sind im „Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz“ (BVerfSchG) aus dem Jahre 1950 konkretisiert. Hauptaufgabe des BfV ist die Sammlung und Auswertung von Informationen über Bestrebungen, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung sowie den Bestand und die Sicherheit des

Bundes und der Länder gefährden (§ 1 I BVerfSchG). Daneben obliegen dem BfV die Spionageabwehr sowie die Mitwirkung beim Geheimnis- und Spionageschutz. Die Zusammenarbeit von Bundes- und Länderbehörden besteht im Wesentlichen aus wechselseitigem Informationsaustausch und erfolgt über das elektronische Verbundsystem NADIS (Nachrichtendienstliches Informationssystem). Im Rahmen technischer Maßnahmen (z. B. Funkaufklärung fremder Dienste) bestehen darüber hinaus Kooperationsbeziehungen zwischen BfV und Bpol. Die Beschaffung operativer Informationen erfolgt hauptsächlich über die Auswertung von Medien (Zeitungen, Zeitschriften, Internet), aber auch durch den Einsatz verschiedener nachrichtendienstlicher Mittel. Zu diesen zählen der Einsatz von Tarnpapieren und Tarnkennzeichen, von Vertrauensleuten (V-Leute) sowie geheimer Observation und Fotografie. Darüber hinaus steht dem BfV im Rahmen der Abwehr einer drohenden Gefahr auch das Mittel der Telekommunikationsüberwachung zur Verfügung. Das BfV hat durch das TBG eine erhebliche Ausweitung seiner Befugnisse erfahren. Auf Grundlage von Art. 10 TBG wurde § 3 I BVerfSchG um die Aufgabe erweitert, Informationen über Bestrebungen zu gewinnen, die sich „gegen den Gedanken der Völkerverständigung und insbesondere das friedliche Zusammenleben der Völker“ richten. Darüber hinaus wurden die Befugnisse zum Informationsbezug bei Kreditinstituten, Post- und Telekommunikationsdienstleistern sowie Luftverkehrsunternehmen erweitert.

Der MAD ist ein Teil der Streitkräfte und nimmt in der Bundeswehr Verfassungsschutzaufgaben wahr. Er ist der kleinste der drei Geheimdienste des Bundes und untersteht dem Generalinspekteur der Bundeswehr. Mit dem MADG aus dem Jahr 1990 wurde schließlich die formell-gesetzliche Grundlage des MAD geschaffen. Davor agierte der Dienst ausschließlich auf der Basis von Verwaltungsvorschriften des BMVg. Gem. § 1 MADG besteht die Aufgabe des MAD in der Sammlung und Auswertung von Informationen zu sicherheitsgefährdenden Bestrebungen und zu Spionage innerhalb und gegen die Bundeswehr. Dahingehende Erkenntnisse dürfen durch den MAD zwar erhoben, verarbeitet und genutzt werden (§ 4 I MADG). Ihm stehen jedoch keine polizeilichen Befugnisse zu und es ist ihm ferner untersagt, im Zuge der Amtshilfe um Maßnahmen zu ersuchen, zu denen er selbst nicht befugt ist. Auch dieser Dienst kann zur Gewinnung operativer Informationen nachrichtendienstliche Mittel anwenden und damit verdeckt ermitteln, V-Leute einsetzen, observieren, Bild- und Tonaufzeichnungen



erstellen, Tarnpapiere und Tarnkennzeichen verwenden sowie sog. „Spielmaterial“ zur Täuschung in Umlauf bringen. Auch das MADG wurde durch das TBG im Jahr 2002 erweitert. So ist § 1 MADG dahingehend ausgedehnt worden, dass der MAD auch solche Informationen über die Beteiligung von Angehörigen der Bundeswehr (oder von Personen, die im Geschäftsbereich des BMVg tätig sind oder es werden wollen) an Bestrebungen sammelt, die „gegen den Gedanken der Völkerverständigung und das friedliche Zusammenleben der Völker gerichtet“ sind. Unter bestimmten Voraussetzungen darf der MAD nun ferner im Einzelfall unter den Beschränkungen des durch Art. 10 GG geschützten Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses zur Erfüllung seiner Aufgaben bei Telekommunikationsanbietern Auskünfte über Verbindungsdaten einholen. Gegen diese Regelungen sind verfassungsrechtliche Bedenken geäußert worden. Insbesondere werde nicht klar, von welchem Umfang Bestrebungen gegen den Gedanken der Völkerverständigung sein müssen, damit Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung eingeleitet werden können. In diesem Zusammenhang ist v. a. ein Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz denkbar, demzufolge Gesetze „*nicht unklar oder vage formuliert*“ sein dürfen (Detterbeck 2000: Rn. 66). Gleichwohl steht den erweiterten Befugnissen ein umfangreiches Kontrollregime gegenüber. In der Hauptsache erfolgt die Kontrolle über das Parlamentarische Kontrollgremium (PKG) und über den Verteidigungsausschuss des Deutschen Bundestags sowie über den Bundesbeauftragten für den Datenschutz.

Der zum Geschäftsbereich des Bundeskanzleramtes gehörende BND „sammelt zur Gewinnung von Erkenntnissen über das Ausland, die von außen- und sicherheitspolitischer Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland sind, die erforderlichen Informationen und wertet sie aus“ (§ 1 I BNDG). Er übernimmt mithin die Funktion eines politischen Frühwarnsystems. Zwar ist dem BND die Inlandsaufklärung ausdrücklich verboten. Dies meint jedoch nicht ein vollständiges Betätigungsverbot im Inland (z. B. Zusammenarbeit mit Wissenschaft oder Wirtschaft). Der Dienst leistet neben der Spionageabwehr politische, wirtschaftliche und militärische Gegenspionage im Ausland. Eine gesetzliche Regelung seiner Tätigkeit erfolgte erst im Jahr 1990 vor dem Hintergrund der Entscheidung des BVerfG zur informationellen Selbstbestimmung, welche auch die Belange der Nachrichtendienste betraf. Den Schwerpunkt seiner Informationen bezieht der BND aus offenen Quellen, einen

geringeren Teil (ca. 20 Prozent) aus geheim beschafftem Material. Zu seinen Methoden zählen neben HUMINT und „Open Source Intelligence“ auch SIGINT und IMINT. Die traditionellen Kooperationen zwischen dem BND und anderen nationalen und ausländischen Sicherheitsbehörden sind in den letzten Jahren erheblich erweitert worden. Verbindungsbeamte des BND sind sowohl bei der Staatsschutzabteilung des BKA als auch im Gemeinsamen Terrorismus-Abwehrzentrum (GTAZ) tätig. Art. 4 TBEG gleicht die Auskunftsbefugnisse des BND weitestgehend denen des BVerfSchG an, das Grundrecht des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Art. 10 GG) wird insoweit eingeschränkt.

### **4.3 Zwischenergebnis**

Die Gewährleistung der Sicherheit seiner Bürger ist aus ideengeschichtlicher wie aus verfassungsrechtlicher Perspektive Aufgabe staatlichen Handelns. Dabei besteht nach liberal-rechtsstaatlicher Auffassung unvermeidlich ein Konflikt zwischen der Aufrechterhaltung staatlicher Schutzgarantien und dem individuellen Freiheitsbedürfnis der Bürger. Infolge der reziproken Beziehung zwischen beiden Größen ist der Konflikt prinzipiell lediglich moderierbar, nicht aber letztendlich aufzulösen, weshalb praktisch allen staatlichen Maßnahmen zur Erhöhung von Sicherheit ein Grad von (vermeintlichem) Freiheitsverlust entgegensteht. In Verbindung mit der Anerkennung, dass Sicherheit ihrem Wesen nach niemals final hergestellt werden kann und insoweit stets auch einen zukünftig zu erreichenden, bzw. zu erhaltenden Zustand beschreibt, ist bei jedwedem sicherheitspolitischen Handeln des Verfassungsstaats also eine dauerhafte Konfliktlinie zwischen Sicherheitsnutzen und Freiheitskosten gezogen. Gleichwohl hat es der Staat für nötig befunden, Institutionen mit dem Schutz seines Fortbestandes zu beauftragen und deren Existenz, jedenfalls im Rechtsstaat, nach außen und innen zu rechtfertigen. Die Organisation dieser Institutionen erfolgt dabei funktional: Die Gewährleistung der äußeren Sicherheit obliegt den Streitkräften, die im Falle einer Verletzung mit bewaffneten Streitkräften des Gegners unter der Ägide des Völkerrechts Kriegshandlungen austragen. Zur Wahrung der inneren Sicherheit sind dagegen Polizei- und Ordnungsbehörden zuständig, über die die Abwehr von Gefahren für geschützte Rechtsgüter realisiert wird. Eine solche Konzeption geht davon aus, dass eine Sicherheitsbedrohung eindeutig einer der beiden Sphären staatlicher

Sicherheitsproduktion zugeordnet werden kann und die Zuständigkeit des mit ihrer Abwehr beauftragten Akteurs eindeutig ist.

Der tief greifende strukturelle Wandel des internationalen Systems hat diese Dichotomie indes weitgehend aufgebrochen. Der souveräne Staat als Hauptakteur in den internationalen Beziehungen ist vor der Folie des Aufkommens sub- und quasistaatlicher Kräfte zwar möglicherweise immer noch der legitime, nicht aber mehr der alleinige Disponent über organisierte, physische Gewaltmittel. Private Gewaltakteure, die vom „*Niedergang des Westfälischen Systems*“ (von Bredow 2008a: 26) vor allem im Hinblick auf die Abnahme politischer Steuerungsfähigkeit durch den Staat, der zunehmenden Permeabilität geographischer Grenzen sowie den Effekten globalisierter Wirtschafts- und Informationsprozesse profitieren, wirken vielerorts auf staatliches Handeln ein oder bedingen es gar vollständig. Die trinitarisch-zwischenstaatliche Konfliktkonstellation macht zunehmend einer nicht-trinitarischen, asymmetrischen Platz, in der Staaten gegen nichtstaatliche Gewaltakteure vorgehen, bzw. umgekehrt. Damit ist die strenge Aufteilung der staatlichen Sicherheit in die Bereiche innen und außen kaum noch sinnvoll möglich. Als Form asymmetrischer politischer Gewalt liegt der islamistische Terrorismus unterdessen infolge weltweiter Vernetzung, ökonomischer Potenz und der Bereitschaft zu technologischer Innovation in einer Ausprägung vor, in der er staatliche Gewaltmonopole dort, wo sie noch bestehen, herausfordert und mitunter vital bedroht. Zu seiner Bekämpfung muss der Staat auf die Sicherheitsproduzenten beider Sphären zurückgreifen. Tut er dies – und tut er es zunehmend institutionalisiert und internationalisiert – so wird damit im Grunde ein neuer staatlicher Funktionsraum gebildet. Dieses virtuelle Politikfeld der TBK umfasst die Gesamtheit der staatlichen Sicherheitsvorsorge im Hinblick auf die Prävention und die Abwehr terroristischer Anschläge. Die Bundesrepublik Deutschland hat mit einer Reihe von Maßnahmen auf die gewandelte strategische Umwelt reagiert und durch eine Fülle legislativer und exekutiver Anstrengungen die formalen und materiellen Konturen ihrer TBK konkretisiert.

Der Terrorismus fordert den (demokratischen) Staat heraus, weil er dessen Überzeugung von der gewaltfreien Organisation des politischen Lebens infrage stellt. Nun enthält die Staatsaufgabe der TBK allerdings seinerseits den potentiellen Einsatz von Gewaltmitteln, was liberale Demokratien in ein – letztlich moralisches – Dilemma versetzt: Wie kann eine Demokratie Gewaltmittel einsetzen, ohne dabei originäre Werte

zu beschädigen? Die Bundesrepublik Deutschland verfügt über eine vergleichsweise lange Geschichte in der Bekämpfung terroristischer Umtriebe, deren Ursachen und Protagonisten allerdings zunächst auf das eigene Territorium beschränkt waren und die praktisch ausschließlich mit polizeilichen und justiziellen Maßnahmen bekämpft wurden. Wenn jedoch ein international vernetztes terroristisches Umfeld eine auf alle staatlichen Sicherheitsproduzenten ausgedehnte Gegenstrategie erfordert, so müsste die Bundesrepublik ihre bisherige Konzeption fallen lassen. In der Tat hat die Bundesregierung mit der Teilnahme an der „Operation Enduring Freedom“ (OEF), der Ausweitung der Befugnisse für einen Streitkräfteeinsatz im Inneren sowie der Expansion der Ermächtigungen für die Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern umfassend unter Beweis gestellt, dass sie die politischen Antworten zu geben bereit ist, die das neuartige Gefährdungspotential mutmaßlich erfordert und den vormals ausschließlich polizeilich gedeuteten Bekämpfungsansatz um eine militärische Komponente zu ergänzen. Eine ausschließlich strukturalistisch orientierte Analyse würde diesen Wandel mit der Anpassung an eine veränderte Systemumwelt erklären. Da aber moderne Forschung neben strukturellen auch immaterielle und normative Bedingungsfaktoren für sicherheitspolitische Entscheidungen annimmt, erscheint eine solche Argumentation verkürzt, zumal im Hinblick auf die Diskussion um die deutsche Beteiligung an OEF und die Verschärfung gesetzlicher Vorschriften verwundert bis irritiert nach dem Abbleiben der „deutschen Kultur der Zurückhaltung“ gefragt worden ist.

Im Kanon der sicherheitspolitischen Methoden scheint sich deshalb zur Untersuchung von Kontinuität und Wandel in der Politik der TBK in erster Linie das Forschungsparadigma der strategischen Kulturanalyse (SKA) anzubieten. Es geht davon aus, dass Staaten aufgrund unterschiedlicher, bzw. sich verändernder *Vorstellungen* von Sicherheit in vergleichbar erscheinenden strategischen Kontexten unterschiedliche Strategien verfolgen können. Ob die dargelegten Veränderungen in der terroristischen Bedrohungsanalyse auch Veränderungen im ideellen Gepräge der TBK in der Bundesrepublik bewirkt haben und ob das beobachtete sicherheitspolitische Verhalten der BRD damit in Einklang gebracht und somit erklärt werden kann, ist aus verschiedenen Gründen zunächst noch fraglich. Zunächst ist jedoch zu prüfen, ob die SKA hierfür eine taugliche Methodik darstellt.

## 5 Strategische Kulturanalyse und kultureller Realismus

*Good strategy presumes good anthropology and sociology.*  
*Bernard Brodie.*

Carl von Clausewitz hat vor über 200 Jahren darauf hingewiesen, dass militärischer Erfolg auch von der Fähigkeit einer Partei abhängig sei, neben den Truppen des Gegners auch dessen Moral angreifen zu können, während gleichzeitig auch umsichtigste Strategien und sorgfältig formulierte Kriegsziele einer Regierung ohne eine simultane Mobilisierung der Gesellschaft praktisch wertlos seien. Der Grad, zu welchem eine Gesellschaft mobilisiert werden könne, hänge aber ganz wesentlich von deren Nationalcharakter ab, wie das Beispiel der *levée en masse* Napoleons zeige (Siedschlag 2006: 21). Diese, von Colin Gray später als „national style“ bezeichnete strategische Disposition eines Akteurs bildet das Fundament der strategischen Kulturforschung (Gray 1980; 1986)

Die Auffassung, wonach strategische Erfahrungen der Vergangenheit grundsätzlich das gegenwärtige sicherheitspolitische Handeln einer Nation prägen, bzw. auf dieses einwirken, kann heute als unbestritten gelten (Longhurst 2000: 301). Die überwiegende Mehrzahl derjenigen Analysten, die in der sicherheitspolitischen Diskussion den Kulturbegriff bemühen, argumentieren (explizit oder implizit), dass unterschiedliche Staaten unterschiedliche strategische Präferenzen besitzen, welche auf die jeweiligen formativen historischen Erfahrungen einerseits sowie auf die philosophischen, politischen, kulturellen und kognitiven Charakteristiken des Staates und seiner Eliten andererseits zurückgeführt werden können. Nach dieser Auffassung kommt ahistorischen, strukturellen Variablen wie Technologie, Systembeschaffenheit und relative Machtverteilung nur eine sekundäre Funktion zu. Erst durch die Einkoppelung strategischer Kulturmodelle gewinnen solche „objektiven“ Variablen an Bedeutung und Aussagekraft (Johnston 1995b: 34). Damit ist bereits eine prinzipielle Unvereinbarkeit mit spieltheoretischen Strategiemodellen erkennbar, in deren Rahmen stets nach der „besten“ Strategie in Abhängigkeit des erwarteten Verhaltens der Gegenseite gesucht wird und für die infolgedessen vor allem das Merkmal der Rationalität konstitutiv ist. Für die offensichtlichen Schwierigkeiten, welche aber im

Zusammenhang mit der Identifizierung und Quantifizierung derartiger Effekte auftreten, will die SKA einen Lösungsansatz bieten.

## **5.1 Methoden, Modelle und Probleme**

In der politikwissenschaftlichen Methodologie ist das Analysekonzept der (komparativen) strategischen Kultur seit rund dreißig Jahren einschlägig, wenngleich eine allgemein akzeptierte Definition bislang nicht vorliegt. Grundsätzlich beruht es auf der Annahme, dass sicherheitspolitische Verhaltensweisen durch kulturelle, metaphysische und normative Faktoren beeinflusst werden. Politische Entscheidungen werden damit nicht lediglich als Funktion von Beschränkung und Gelegenheit unter den Bedingungen eines materiellen Umfelds interpretiert, sondern auf den Einfluss binnenkultureller Kontexte rückgeführt. Damit steht die SKA in Opposition zur neorealistischen Analysetradition in den internationalen Beziehungen, die eine relative Abwesenheit immaterieller Umweltfaktoren im Zusammenhang mit staatlichem Handeln postuliert. Im Zentrum des Erkenntnisinteresses der SKA steht demgegenüber dezidiert die Frage nach immateriellen Bedingungsfaktoren für und Einflussfaktoren auf strategisches Verhalten.<sup>143</sup> Damit sind strategisch-kulturanalytische Untersuchungen prinzipiell dem Bereich der politikwissenschaftlichen Strategieforschung zuzuschlagen, die sich mit der Frage befasst, unter welchen Bedingungen Akteure militärische Macht zur Durchsetzung politischer Zielsetzungen einsetzen, bzw. inwieweit Androhung und Anwendung von Zwangsmitteln diese befördert hat oder mutmaßlich befördern wird (Evans/Newnham 1998: 518). Aufgrund ihrer staats- und militärzentrischen Perspektive steht die Strategieforschung grundsätzlich in der Tradition des realistischen Paradigmas der internationalen Beziehungen, demzufolge kriegerische Gewalt zwischen Staaten aufgrund antagonistischer bzw. inkompatibler Zielsetzungen sowie der Abwesenheit einer zentralen Ordnungs- und Sanktionsinstanz letztlich unvermeidbar ist.<sup>144</sup> Durch

---

<sup>143</sup> Für die Frage, was unter strategischem Verhalten zu verstehen ist, soll hier Gray gefolgt werden, der darunter all jenes Verhalten subsumiert, welches für die Drohung mit oder die Anwendung von Zwangsmitteln für politische Zwecke relevant ist, vgl. Gray 1999b: 50.

<sup>144</sup> Die Literatur zu den Theorien internationaler Beziehungen ist außerordentlich reichhaltig und kann hier nicht erschöpfend dargestellt werden. Siehe statt vieler nur Lawson 2004; Sheehan 2005; Carlsnaes et al. 2002.

diese ideologische Nähe zum politischen Realismus ist den *strategic studies* ein starker Hang zu traditionellen, bzw. „klassischen“ Vorstellungen von den Beziehungen zwischen Krieg und staatlicher Politik eigen. Die Betonung des „kulturellen Faktors“ in der Sicherheitspolitik eröffnet demgegenüber eine Methodologie zur Analyse strategischer Konstellationen jenseits spieltheoretischer Modellierungen. Sie liegt damit im Hinblick auf ihre ontologischen und epistemologischen Prämissen letztlich außerhalb jener Forschungsparadigma, die sicherheitsrelevantes Staatenverhalten als Produkt aus externer Interaktion und materiellem Status deuten. Die strategische Kulturforschung geht davon aus,

„(...) dass Staaten weder einheitliche kollektive Akteure darstellen, noch dass Eliten die sicherheitspolitischen Interessen von Staaten ‚konstruieren‘ und sich deswegen nationaler Strategiewandel sozusagen über einen Bewusstseinswandel der Eliten vollziehe. Vielmehr sei die strategische Kultur eines Landes fest in der öffentlichen Meinung verwurzelt und gerade deshalb keine soziale, sondern beinahe eine materielle, strukturelle Größe.“ (Siedschlag 2006: 20)

Die implizite Ablehnung des Modells vom rationalen Akteur zieht freilich (neorealistische) Kritik auf sich.<sup>145</sup> Die Bedeutung objektiver Faktoren und externer Wirkkräfte für die Formierung strategischer Präferenzen wird durch die strategische Kulturforschung aber nicht *per se* infrage gestellt. Vielmehr werden diese Einflüsse relativ zu den auf diese Präferenzen einwirkenden (oder sie entscheidend formenden) strategischen Kulturen lediglich als sekundär angesehen (Longhurst 2000: 302). Gegenwärtige Forschung im Bereich strategischer Kulturen betont insofern einen konstruktivistischen Bezugsrahmen als erkenntnistheoretischen Ausgangspunkt. Allerdings, so Alexander Siedschlag, sei aufgrund der Tatsache, dass der Konstruktivismus sich selbst nicht als originäre politikwissenschaftliche Methodologie, sondern lediglich als metatheoretische Analyseperspektive verstehe, die „*Einkoppelung theoretischer Modelle nötig, wenn man auf seiner Grundlage konkrete Politik*

---

<sup>145</sup> Über den Grad dieser Ablehnung des rationalen Akteurs durch die SKA herrscht offenbar keine Einigkeit. Siedschlag beurteilt sie als „strikt“ (Siedschlag 2006: 20). Longhurst vertritt dagegen die Auffassung, strategisch-kulturanalytische Betrachtungen stellten den Gedanken des rationalen Akteurs nicht grundsätzlich infrage. Es erscheine lediglich geboten, die Annahme einer völligen, universellen Rationalität zugunsten eines Modells limitierter, sozusagen kulturell deformierter Rationalität aufzugeben (Longhurst 2000: 301ff.).

wissenschaftlich untersuchen möchte“ (Siedschlag 2006: 27). Infolge ihres Rekurses auf kulturelle Einflussgrößen bietet sich zur Operationalisierung der SKA besonders das Forschungsfeld Kultur und Außenpolitik, bzw. Kultur und Sicherheitspolitik an (ebd.). Mittelbar ist damit das Konzept der politischen Kultur betroffen, das – wie ihr Sonderfall einer sicherheitspolitischen Kultur – zunächst hergeleitet werden muss.

### **5.1.1 Politische und sicherheitspolitische Kultur**

Die Operationalisierung des Kulturbegriffs für die sicherheitspolitische Forschung folgt heute drei analytischen Hauptsträngen. Der erste Strang weist Kultur eine „Mehrwertfunktion“ zu, in welcher sie traditionelle Theorieangebote ergänzt und damit die Rolle eines „Lückenfüllers“ übernimmt. Kultur wird als eine Variable aufgefasst, die zwar Verhalten beeinflussen kann, im Vergleich zu systemischen Zwängen innerhalb des internationalen Systems jedoch sekundär ist. Eine zweite Auffassung betrachtet Kultur als theoretisches Modell, mittels dessen einiges, wenn auch nicht alles strategische Verhalten erklärt werden kann. Dieser Ansatz operiert hauptsächlich mit Erkenntnissen aus der Sozialpsychologie und ist bestrebt, eine im Sinne des kritischen Rationalismus’ Karl Poppers falsifizierbare Kulturtheorie zu formulieren. Kultur wird in diesem Zusammenhang als unabhängige Variable verstanden, durch die sicherheitspolitische Verhaltensweisen ebenso gut oder sogar besser erklärt werden können, als durch die alternativen Theorieangebote des Neorealismus oder des neoliberalen Institutionalismus. Eine dritte Tradition umfasst jene Theoretiker, die die Suche nach einer falsifizierbaren Kulturtheorie *a priori* für verfehlt halten und argumentieren, dass menschliche Handlungsweisen nicht verstanden werden können, ohne jene Perspektive einzunehmen, die durch das jeweilige kulturelle Milieu etabliert wird. Aus anthropologischer und soziologischer Sicht wird darüber hinaus eingewandt, dass Kultur ihrem Wesen nach eine Kombination von diskursiven und nicht-diskursiven Elementen sei, was eine Messung ihres Einflusses auf Politikformulierung letztlich unmöglich mache (vgl. Lantis/Howlett 2006: 83-100).

Geht man jedoch davon aus, dass kulturelle Faktoren jedenfalls auf einer grundsätzlichen Ebene Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung nehmen, so erscheint es unmittelbar einleuchtend, dies auch für sicherheitspolitische Prozesse und Ergebnisse anzunehmen. Ein solcher Zusammenhang kann immerhin nicht



ausgeschlossen werden. Gleichwohl hat sich die Frage nach der Erforschbarkeit von Kultur im Kontext des Politischen ungeachtet erheblicher Bemühungen einer konsensualen Beantwortung bislang entziehen können. Dies ist vor allem der Tatsache geschuldet, dass weder die Ermittlung einer geeigneten Methodologie, noch die Quantifizierung des Erklärungswerts einer politischen Kulturtheorie bislang gelungen ist. Aus der Sicht positivistisch geprägter Sozialforschung erscheint „Kultur“ als analytisches Mittel jedenfalls unattraktiv, da kulturelle Variablen schwer zu definieren und damit kaum zu operationalisieren sind. Aus diesem Grunde begreift diese Auffassung kulturelle Faktoren lediglich als Residuen, d.h. als wirkende Restgrößen, denen aber das Merkmal der Grundsätzlichkeit fehlt. Kulturelle Erklärungsmuster sind daher häufig auch als „letztes Mittel“ eingesetzt worden, um deviantes Staatenverhalten erklärbar zu machen (Hudson 1997: 2). Dessen ungeachtet hat das politische Kulturkonzept zu Beginn der 1980er Jahre Eingang in den politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch gefunden und ist seitdem Bestandteil auch allgemeiner fachlicher Erklärungsansätze geworden.

„Das zentrale Thema dieser Literatur ist die Bedeutung von Werten, Gefühlen und Meinungen für die Erklärung von politischem Verhalten. Politische Werte, Gefühle und Meinungen sind weder bloße Reflexe sozialer und politischer Strukturen noch sind sie reduzierbar auf rationale Entscheidungen von Individuen. Die politischen Inhalte in den Köpfen von Bürgern, Eliten sind komplexer, als Marxismus, Liberalismus und rational-choice-Theorie glauben machen wollen.“ (Almond 1987: 28)

Die verschiedenen sozialwissenschaftlichen Disziplinen haben eine Vielzahl unterschiedlicher Kulturdefinitionen hervorgebracht und dem Verhältnis von Kultur und Politik aus verschiedenen Perspektiven und mit verschiedener Gewichtung Beachtung geschenkt. Zu den einflussreichsten Arbeiten zählen die Beiträge von Talcott Parsons zu Beginn der 1950er Jahre, jene von Gabriel Almond und Sidney Verba Mitte der 1960er Jahre, Clifford Geertz' Schriften in den 1970ern sowie Werke von Lucian Pye und Ann Swidler ab Mitte der 1980er Jahre. Im Zusammenhang mit der Kritik, kulturelle Ansätze böten aufgrund ihrer Diffusität keinen ausreichenden Erklärungswert, argumentierten David Elkins und Richard Simeon, dass es in der Tat wenig hilfreich sei, mittels kultureller Faktoren erklären zu wollen, warum in einer bestimmten Situation die Alternative A der Alternative B vorgezogen worden sei. Kulturelle Parameter könnten gleichwohl bei der Beantwortung der Frage von Wert sein, warum man die

Alternativen A und B in Betracht zog, nicht aber C, D oder E (Elkins/Simeon 1979: 142).

Die Integration kultureller Ansätze in die Politikwissenschaft ist v. a. Gabriel Almond und Sidney Verba zu verdanken, die in ihrem 1965 erschienen Buch „The Civic Culture“ durch die Analyse von „Neigungen“ (*propensities*) einer Zivilgesellschaft und deren Einfluss auf die Stabilität politischer Systeme die in der Vergleichenden Politikwissenschaft bis dato dominierende Methode der Auswertung grundlegender Rechtstexte (Staatsverfassungen) ergänzte, bzw. sich als Alternative zu dieser verstand. Politische Kultur, so die Autoren, könne als Teilmenge jener Überzeugungen und Wertvorstellungen einer Gesellschaft begriffen werden, welche sich auf das politische System beziehen (Almond/Verba 1965: 11). Zu solchen systembezogenen Werten zählen die Autoren etwa das Bekenntnis zu demokratischen Prinzipien und Institutionen, Vorstellungen über politische Moral und den Einsatz von Zwangsmitteln, individuelle und kollektive Rechte sowie Prädispositionen bzgl. der Rolle einer Nation innerhalb des internationalen Systems. Die Manifestation dieser politischen Kultur, so die Autoren weiter, vollziehe sich auf wenigstens drei verschiedenen Ebenen: einer kognitiven Ebene, bestehend aus empirischen und kausalen Überzeugungen wie Regeln und Modelle, einer evaluativen Ebene, welche Werturteile, Normen und moralische Beurteilungen umfasst sowie einer expressiven, bzw. affektiven Ebene, auf der emotionale Aufladungen, Identitäts- und Loyalitätsbeziehungen und Affinitäten, Aversionen oder Indifferenzen wirken (Lantis/Howlett 2006: 85).<sup>146</sup> Es folgten bald komplexere Modellierungen der Beziehung zwischen Kultur und Staatenhandeln, die jedoch keine entscheidenden theoretischen Fortschritte erbrachten. Ferner sah sich die junge politische Kulturforschung wie bereits erwähnt fortgesetzt dem Vorwurf ausgesetzt, sie besitze lediglich begrenzte Erklärungskraft und sei vor allem durch analytische Subjektivität gekennzeichnet.

---

<sup>146</sup> Eine sehr ähnliche Definition findet sich später bei Peter Katzenstein, der allerdings lediglich eine kognitive und eine evaluative Bedeutungsebene unterscheidet. Nach dieser Auffassung ist Kultur ein universelles „Etikett“, welches durch Gebräuche und Rechtsvorschriften beförderte kollektive Modelle staatlicher Gewalt oder Identität bezeichnet, vgl. Katzenstein 1996: 6 sowie dortige Anm. 14.

“Cultural interpretative arguments fell out of favour with the behavioural revolution in the social sciences. Conceptual interest remained alive in area studies, but it garnered less attention in the mainstream international relations scholarship.” (Lantis/Howlett 2006: 85)

Der Zweite Weltkrieg kann als Auslöser für das Erstarken sicherheitspolitischer Kulturforschung angesehen werden, obgleich die konzeptuelle Verknüpfung von Kultur und (nationaler) Sicherheit bereits in der klassischen politischen Theorie angelegt ist, etwa in den Schriften von Thukydides und Sun Tsu. Wie bereits zu Beginn dieses Kapitels erwähnt, geht es nach Carl von Clausewitz im Krieg nicht lediglich um die Vernichtung des Feindes in der Schlacht, sondern auch um die Schwächung seiner Kampfkraft durch Angriffe auf seine Moral. Ausdrücklich warnte er die politische Führung davor, die strategischen Potentiale einer mobilisierten Massengesellschaft zu unterschätzen (Lantis 2002: 93). Unter dem Eindruck des Zweiten Weltkriegs und angesichts der Tragweite militärischer Konfliktaustragung durch die Wirkungen moderner Militärtechnologie war die frühe Forschung primär an der Identifizierung bestimmter „nationaler Charaktere“ interessiert, deren spezifische Ausprägungen man bei allen Staaten und ihren Gesellschaften vermutete und die sich im Hinblick auf deren religiöse Überzeugungen, Sprache, Gebräuche und die Interpretation kollektiver Erinnerungen voneinander unterschieden (Lantis/Howlett 2006: 84). Dies kann gut an dem 1946 erschienen Buch „The Chrysanthemum and the Sword: Patterns of Japanese Culture“ illustriert werden, in dem Ruth Benedict u.a. versuchte, sich dem *kamikaze*-Phänomen unter der Prämisse zu nähern, das Selbstopfer sei infolge einer spezifischen japanischen Kultur des soldatischen Dienstes in den taktischen Fundus der japanischen Luftwaffe aufgenommen worden und dadurch zu erklären. Obwohl Kritiker der Arbeit Schwächen bescheinigten – sie fördere Stereotype und operiere mit einem verdinglichten Kulturbegriff –, wurde ihr Ansatz in den folgenden Jahren vor allem auf den Gebieten der Soziologie und der Anthropologie aufgegriffen und weiterentwickelt.

Mit der Einführung von Nuklearwaffen in das Instrumentarium moderner Kriegführung ergaben sich profunde Veränderungen im Hinblick auf Strategieformulierung und Militärdoktrin. Bernard Brodie bemerkte kurz nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs, das militärische Establishment müsse von nun an primär an der Verhinderung von Krieg statt an seiner erfolgreichen Führung interessiert sein (Poore 2004: 46). Die folgenden zwei Dekaden – sicherheitspolitisch gekennzeichnet

durch den Aufbau massiver Nuklearpotentiale in der Sowjetunion und in den USA – brachten denn auch eine Fülle von Literatur hervor, die sich schwerpunktmäßig mit der Verhinderung kriegserischer (nuklearer) Gewalt durch (nukleare) Abschreckung befasste. Die zu Beginn der 1960er Jahre feststehende gegenseitige totale Vernichtung im Kriegsfall (mutual assured destruction, MAD-Doktrin) veranlasste die frühen strategischen Theoretiker des Kalten Kriegs zu der nicht weiter hinterfragten Annahme, das Handeln der politischen Führungen beider Seiten sei vor allem durch Rationalität geprägt.<sup>147</sup> Zeitgenössische Theoretiker wie Thomas Schelling oder Herman Kahn griffen deshalb für ihre Analysen auf abstrakte Modelle zurück, welche die Gegnerkonstellation im Sinne eines nicht-kooperativen Spiels rationaler Akteure mit konfligierenden Interessenlagen abbildeten und Aussagen darüber ermöglichen sollten, wie sich diese in bestimmten strategischen Szenarien verhalten würden.<sup>148</sup> Dieses Modell vom rationalen Akteur schien nicht nur die sowjetischen Ambitionen hin zur nuklearen Parität mit den USA Ende der 1950er Jahre zu erklären, sondern darüber hinaus auch das Spektrum möglicher strategischer Antworten bereitzustellen. Gleichwohl blieb diese Annahme einer zeitlich unbegrenzten, ubiquitären staatlichen Rationalität nicht unwidersprochen. Bereits in den 1960er Jahren wurde durch

---

<sup>147</sup> Diese Denkfigur ist häufig mit der Paraphrase „Wer zuerst schießt, stirbt als Zweiter“ umschrieben worden. Grundannahme bei der MAD-Doktrin ist, dass keine Seite bereit ist, für die Vernichtung des Gegners auch die eigene in Kauf zu nehmen (Rationalitätsprämisse). Die Kontrahenten verzichten demnach auf den nuklearen Erstschat, was zu einem angespannten, aber letztlich stabilen Frieden führt. Zur praktischen (d.h. „glaubwürdigen“) Umsetzung der MAD-Doktrin bedarf es jedoch der Fähigkeit zur wechselseitigen Vernichtung auch nachdem ein Erstschat erlitten wurde (sog. „Overkill“-Kapazität). Dies wiederum macht es notwendig, gegen Feindeinwirkung ausreichend geschützte und redundante Systeme interkontinentaler Reichweite aufrechtzuerhalten, was durch die sog. „nukleare Triade“, bestehend aus strategischen Bomberflotten, flugkörpertragenden U-Booten und strategischer Raketenbewaffnung sichergestellt werden sollte. Insbesondere der strukturelle Realismus hat die stabilisierende Wirkung nuklearer Potentiale unterstrichen und sich daher bisweilen für eine kontrollierte Proliferation von strategischen Nuklearwaffen ausgesprochen. In diesem Zusammenhang klassisch sind die Arbeiten von Kenneth Waltz (1979, 1981). Für eine Debatte siehe Sagan/Waltz 1995.

<sup>148</sup> Die Spieltheorie modelliert Entscheidungssituationen als formalisierte Spiele und deren kontextgebundene Lösungen i. S. einer Vorhersage des Spielausgangs. Für eine möglichst genaue Modellierung ist es dabei von Bedeutung, ob es sich einerseits um einmalige oder wiederholte und andererseits um kooperative oder nicht-kooperative Spiele handelt. Ein kooperatives Spiel wird dann angenommen, wenn die Parteien bindende Verträge abgeschlossen haben, die ihr Verhalten im Spiel reglementieren. Nicht-kooperative Spiele sind dagegen dadurch gekennzeichnet, dass keine Vereinbarungen zwischen den Parteien bestehen und ihr Verhalten damit ausschließlich den jeweiligen Egoismen gehorcht. Siehe zur Spieltheorie sowie zu ihrer Kritik vertiefend Wiese 2005; Sieg 2005. Für die dezidiert politikwissenschaftliche Spieltheorie siehe McCarty/Meirowitz 2007.

verschiedene Autoren die Forderung nach einer historisch, politisch und kulturell angereicherten Theorie vorgetragen, welche schließlich die Wende zum strategischen Relativismus der 1970er Jahre einleitete.<sup>149</sup>

Durch die bis dahin vorherrschenden ethnozentristischen Strömungen in der amerikanischen *strategic community* beunruhigt, warnte schließlich RAND-Analyst Jack Snyder vor undifferenzierten Annahmen bezüglich der Bedingungsfaktoren und der Beschaffenheit strategischen Denkens. Er argumentierte in einer mittlerweile klassischen, die sowjetische Abschreckungspolitik untersuchenden Studie, dass es US-amerikanischen Sicherheitsanalysten nicht gelingen könne, Reaktionen der Sowjets vorherzusagen, solange sie unter der unhinterfragten Prämisse handelten, die UdSSR würde in einer bestimmten sicherheitspolitischen Lage genauso handeln, wie die USA (Snyder 1977). Damit stellte Snyder das seit der nuklearen Parität der Blöcke dominierende Paradigma der internationalen Beziehungen, wonach Staatenhandeln durch spieltheoretisch modellierte Konstellationen rationaler Akteure abgebildet werden kann, als erster Autor ausdrücklich infrage. Ihm schien vielmehr ein alternatives Verständnis von Nuklearstrategie nötig, als sich die Hinweise darauf zu verdichten begannen, dass die sowjetische Nukleardoktrin möglicherweise doch nicht gänzlich – wie von US-Analysten bis dahin angenommen – auf dem MAD-Mechanismus beruhte. Tatsächlich gab es etwa durch die von den Sowjets vorangetriebenen Maßnahmen, einen nuklearen Abtausch zu überleben (und ihn damit auch tatsächlich führen zu können), Anzeichen für eine deutlich offensiver ausgerichtete Nuklearstrategie der UdSSR, als dies bis dahin angenommen worden war. Damit könne, so Snyder, der Rekurs auf das stabilisierende Moment der MAD-Doktrin nicht länger universelle Gültigkeit beanspruchen. Stattdessen schlug er vor, das strategische Denken und Handeln des Gegners im Hinblick auf dessen historische Erfahrungen mit Krieg zu untersuchen, welche er für die Formierung gegenwärtiger strategischer Präferenzen als konstitutiv betrachtete und die er ferner für zukünftiges Verhalten für wesentlich hielt.

Diese „Geburtsstunde“ strategischer Kulturforschung markiert damit vor allem einen ersten Versuch, jene konzeptionelle Kluft zu überbrücken, welche sich infolge der zunehmenden Skepsis gegenüber der traditionellen spieltheoretischen Modellierung der

---

<sup>149</sup> Einschlägig sind hier Arbeiten von Green 1966 und Rapoport 1964.

Supermächtebeziehungen westlicher Prägung gebildet hatte. Snyder stellte über seinen Vorschlag, den Fokus sicherheitspolitischer Analyse auf immaterielle Faktoren auszudehnen hinaus auch Mutmaßungen über die Beschaffenheit dieser spezifischen sowjetischen Kultur strategischen Denkens an. So vertrat er die Auffassung, dass die durch historische Verläufe geprägten strategischen Prädispositionen nicht nur den Blickwinkel bestimmten, aus dem die sowjetische Führung heraus ihre strategischen Entscheidungen fällte, sondern dass diese kollektiven Überzeugungen bezüglich der Anwendung militärischer Mittel mittels eines Sozialisationsprozesses zudem von einer Generation politischer Führung zur folgenden weitergegeben würden. Diese Semipermanenz zwinge, so Snyder weiter, die Perzeption neuer Entwicklungen oder Probleme stets durch eine „strategisch-kulturelle Linse“, wodurch objektive Lagebeurteilungen letztlich unmöglichen seien (Lantis 2002: 94). Die strategische Kultur der Sowjetunion definierte er als die Summe aus

“(..) ideas, conditioned emotional responses, and patterns of habitual behaviour that members of a national strategic community have acquired through instruction or imitation and share with each other with regard to nuclear strategy.” (Snyder 1977, zit. n. ebd.: 8)

Aus seiner Analyse folgerte Snyder, dass dem sowjetischen Generalstab u.a. aufgrund der autoritären Prägung des politischen Systems die Tendenz zu einem offensiv-präemptiven Einsatz militärischer Zwangsmittel eigen sei. Auch wenn diese Studie heutigen Standards nicht mehr genügen mag, so kommt in ihr deutlich der Wille zum Ausdruck, der analytischen Eindimensionalität rationalistischer Theorien eine Methodologie entgegenzusetzen, die das internationale System detaillierter abzubilden versucht.<sup>150</sup> Snyders Arbeiten folgten rasch weitere Studien anderer Autoren, die seine Argumentation aufnahmen und den Gedanken der strategischen Kultur weiterentwickelten.

---

<sup>150</sup> Interessanterweise verwendete Snyder den von ihm geprägten Begriff der strategischen Kultur in späteren Arbeiten nicht mehr und äußerte schließlich, er habe in diesem lediglich das stumpfe Instrument einer *ultima ratio* gesehen (Snyder 1990: 4).

### 5.1.2 Drei Generationen strategischer Kulturforschung

Die gegenwärtige Politikwissenschaft unterscheidet drei Forschergenerationen im Bereich der SKA.<sup>151</sup> Diese unterscheiden sich nicht nur durch die Zeiträume ihrer jeweiligen Aktivität, sondern vor allem auch hinsichtlich ihres Erkenntnisinteresses sowie in Bezug auf ihre theoretischen Ansätze. Die Arbeiten der ersten Generation in den 1970er und 1980er Jahren sollten einer möglichst realitätsnahen Abbildung der nuklearen Sowjetstrategie dienen um auf diese Weise die Bandbreite für Missverständnisse und Fehlinterpretationen in den Blockbeziehungen so gering wie möglich zu halten.<sup>152</sup> Neben Jack Snyder ist der Brite Ken Booth ein prominenter Vertreter dieser ersten Generation. In „Strategy and Ethnocentrism“ (1979) argumentierte er, dass alle sicherheitsrelevanten politischen Prozesse durch kulturelle Idiosynkrasien gekennzeichnet seien und dass damit die von politischen Entscheidungsträgern angestellten Mittel–Zweck–Kalkulationen ihrem Wesen nach stets kulturellen Mechanismen folgten (Booth 1979: 64). In deutlicher Parallelität zu Snyders Argumentation und unter Heranziehung historischer Negativbeispiele gab er zu

---

<sup>151</sup> Das Postulat von drei Forschergenerationen geht auf Johnston 1995a, 1995b, 1996 zurück und wird in einer Vielzahl von Publikationen aufgegriffen (etwa Gray 1999a, 1999b; Longhurst 2000; Lantis 2002, Lantis/Howlett 2006, Riemer 2005, Siedschlag 2006, Rynning 2003; Vrey 2007). Zum hier verfolgten Zweck einer historischen Nachzeichnung erscheint diese Einteilung geeignet und wird deshalb übernommen, allerdings lassen sich die drei Generationen im Hinblick auf ihr Wirken nicht sauber voneinander abgrenzen, da insbes. zeitliche Überschneidungen zu beobachten sind. Glenn et al. bieten vielleicht auch deshalb eine andere Kategorisierung an, welche Untersuchungen im Hinblick auf ihre jeweilige Operationalisierung von strategischer Kultur als abhängiger oder intervenierender Variable unterscheidet (2004: 11). Dieser Unterscheidung folgt soweit ersichtlich auch Williams 2005. Eine dritte Einordnung findet sich bei Siedschlag 2006 sowie bei Riemer 2005, welche die Forschungsansätze anhand der unterschiedlichen Operationalisierung des Kulturbegriffs unterscheiden.

<sup>152</sup> Neben den angeführten Autoren zählen Richard Pipes (1977), Fritz Ermarth (1978) und Norman Dixon (1976) zur sog. ersten, ethnozentrisuskritischen Forschergeneration. Ferner sind die Arbeiten von David Jones zu erwähnen, der noch zu Beginn der 1990er Jahre ein Modell vorschlug, das Wirkungen (sowjetischer) strategischer Kultur auf allen Ebenen militärischen Planens (von Doktrin bis Taktik) diagnostizierte (Jones 1990: 35-37). Strategisch-kulturelle Modellierungen der Supermächtebeziehungen finden sich darüber hinaus noch bei Yizhak Klein (1989) und David Twining (1989). Bemerkenswert sind schließlich die Arbeiten von Carnes Lord, der Mitte der 1980er Jahre eine Studie zur US-amerikanischen Kultur vorlegte, der ein breiteres Verständnis von strategischer Kultur zugrunde lag. Lord löste sie erstmals aus dem militärstrategischen Nexus heraus und dehnte sie auf die für ein politisches System konstitutiven sozialen, politischen und ideologischen Charakteristika aus. Diesem Autor kommt darüber hinaus das Verdienst zu, erstmals die Frage nach der Möglichkeit willentlicher Veränderung oder Manipulierbarkeit strategischer Kulturen gestellt zu haben (Lord 1985: 270-288). Diese Denkfigur wurde von der zweiten Generation strategischer Kulturforschung als Leitmotiv aufgegriffen.

bedenken, dass Kultur verzerrende Effekte auf die strategische Praxis ausübe und bessere Strategien nur dann resultieren könnten, wenn Annahmen bzgl. strategischen Verhaltens nicht nur auf der Basis individueller Rationalität, sondern vielmehr unter Einbeziehung der jeweiligen kollektiven, d.h. nationalen Rationalität gebildet würden. Den Einfluss kultureller Parameter auf Akteursverhalten zu ignorieren bringe den Analysten um die Chance einer differenzierteren Betrachtungsweise:

“To ignore strategic culture is to risk ‚black-boxing‘ another government or nation in an extreme fashion.” (Booth 1979: 126)

Ebenfalls der ersten Generation zugeschlagen werden die Arbeiten Colin Grays. Auch er betonte die Effekte kollektiver Rationalität bei der Formierung strategischer Prädispositionen, indem er diese als „national style“ bezeichnete und diesen spezifischen nationalen Stil letztlich mit strategischer Kultur gleichsetzte. In Analogie zu Snyders Argumentation vertrat Gray die Auffassung, dass mit dem Auftreten strategischer Diskontinuitäten nur im Falle neuer historischer Erfahrungen zu rechnen sei. Im Falle der Abwesenheit solcher externer „Schocks“ sei dagegen ebenfalls von einer fortdauernden Bedeutung des „national style“ für Staatenverhalten auszugehen (Gray 1980: 35). Gray begriff strategische Kultur mithin als das Milieu, in dem strategische Debatten geführt werden und definierte sie als

“(…) referring to the modes of thought and action with respect to force, which derive from perceptions of the national historical experience, from aspirations for responsible behaviour in national terms (...) the civic culture and way of life.” (Gray 1986: 36f.)

Grays Beiträge rücken die Perspektive, dass Kultur v. a. als Handlungsmilieu zu begreifen sei, in den Vordergrund. Danach können Personen wie Institutionen nicht außerhalb oder jenseits von Kultur operieren, wenn auch strukturelle Zwänge bisweilen kulturelles Agieren behindern oder gar gänzlich unterdrücken können. Grundsätzlich seien alle Menschen durch Erziehung kulturell programmiert, was sich gleichermaßen auf ihre Vorstellungen und ihr tatsächliches Verhalten auswirke. Versuche, kulturalistische Ansätze in Bezug auf Strategie und Politik mit anderen (z.B. empirischen) zu kontrastieren, seien damit letztlich verfehlt, da alles strategische Verhalten grundsätzlich kulturelles Verhalten darstelle. Es müsse mithin angenommen



werden, dass kulturelle Phänomene von positivistischer Sozialwissenschaft wohl nicht hinreichend untersuchbar seien:

“This is inconvenient for scholars who wish to study the distinctive influence of culture. If cultural phenomena cannot readily be identified and isolated, they may well prove too elusive for rigorous examination by social scientists.” (Gray 1999a: 129)

Damit thematisierte Gray, obgleich vom Erklärungspotential des Konzepts grundsätzlich überzeugt, als erster Autor auch Schwächen des Ansatzes, die er primär in der Quantifizierung jener Effekte, die strategische Kulturen letztlich auf das konkrete Verhalten haben sollten, sah. Allerdings produzierten strategische Kulturen allenfalls Tendenzen für Verhalten, determinierten es aber nicht (Gray 1986: 35ff.). Er warnte davor, den analytischen Wert des Konzepts durch einen zu deterministischen Gebrauch zu beschädigen, wodurch letztlich der Tendenz, Alles und Jedes mit dem kulturellen Faktor erklären zu wollen, Vorschub geleistet würde. Obwohl den Autoren der ersten Generation das Aufbrechen ethnozentristischer „Verkrustungen“ in der Strategieforschung und insoweit eine Innovation der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Kultur–Strategie–Nexus zu verdanken ist, haben ihre Arbeiten stets auch Kritik auf sich gezogen. Ein zentrales Problem dieser Literatur kann in ihrer breiten Definition von strategischer Kultur gesehen werden. Aufgrund der vielen mutmaßlich relevanten Einflussfaktoren auf strategisches Verhalten<sup>153</sup> ist das Konzept sowohl unpraktisch in der Handhabung als auch von begrenzter Aussagekraft, da keine Gewichtung, bzw. Klassifizierung der einzelnen Faktoren erfolgt. Somit kann jeder einzelne Faktor bereits eine Erklärung für strategisches Handeln sein, anders ausgedrückt: „*There is nothing that is not strategic culture*“ (Poore 2004: 53). Alistair Johnston schreibt dazu:

“If ‚strategic culture‘ is said to be the product of nearly all relevant explanatory relevant variables, then there is little conceptual space for a non—strategic culture explanation of

---

<sup>153</sup> Vgl. etwa Jones (1990: 35): Technologie, Geographie, Organisationskulturen, Traditionen, strategisch–historische Verläufe, politische Kultur, Nationalcharakter, Ideologie, internationale Systemstruktur.

strategic choice. This makes valid tests of a strategic culture-based model of choice extremely difficult.” (Johnston 1995b: 37)<sup>154</sup>

Darüber hinaus führt das Postulat der Behaviouralisten um Gray, es bestehe eine direkte Verbindung zwischen Kultur und Verhalten, zu der Annahme, dass strategische Kulturen stets gleiches Verhalten auslösen, was der Konzeption strategischer Kulturforschung der ersten Generation den Vorwurf des Determinismus eingebracht hat (Williams 2005: 28). Johnston hat darauf hingewiesen, dass dieser mechanische Determinismus wichtige Schattierungen strategischer Kulturen ignoriere, bzw. außer Acht lasse, wie etwa die tatsächliche Diversität strategischer Planungen (z.B. innerhalb der strategischen Luftstreitkräfte der USA). Dies steht in offensichtlichem Widerspruch zu der durch die erste Generation vertretenen Auffassung, wonach strategisch-kulturelle Rationale zu besonders homogenem Verhalten führen (Johnston 1995b: 37). Keith Krause hat darauf hingewiesen, dass auch nicht-kulturelle Faktoren und externe Wirkungen sich potentiell auf strategische Entscheidungen auswirken können.<sup>155</sup> Diese aber werden in der ausschließlich auf kulturelle Faktoren zugeschnittenen Konzeptionalisierung der ersten Generation nicht oder nur ungenügend erfasst:

---

<sup>154</sup> Dem hat Gray zuletzt entgegengehalten, dass es keine andere Erklärung für strategisches Handeln als die kulturelle gäbe, die Kritik mithin gegenstandslos sei. Der Mensch sei als kultureller Agent nicht fähig, unabhängige strategische Entscheidungen zu treffen, da diese der Sache nach stets in einem kulturellen Kontext getroffen würden: „*Johnston fails to spot the absurdity of the opposition that he postulates when he complains that there is little conceptual space remaining for explanations of behaviour beyond strategic culture. Let us state the methodological appalling truth that there can be no such conceptual space, because all strategic behaviour is effected by human beings who cannot help but be cultural agents*“ (Gray 1999b: 59). Johnston hat dazu wenig später erwidert, er halte diese Argumentation für inkonsistent. Gray postuliere zwar in seiner Analyse eine Kausalbeziehung zwischen Verhalten und strategischer Kultur, mache aber an anderer Stelle darauf aufmerksam, dass es zu bestimmten Zeiten zu Disjunktionen zwischen beiden kommen könne, nämlich wenn andere Einflussfaktoren zu deviantem Verhalten führten. Wenn jedoch Verhalten an bestimmte strategische Kulturen gebunden sei, dann könne dieses abweichende Verhalten nur durch das Wirken nicht-strategisch-kultureller Variablen erklärt werden, vgl. Johnston 1999:521.

<sup>155</sup> Auf Krause geht der Begriff „Security Culture“ zurück. Der Autor versteht ihn als Teilmenge breiter gefasster politischer, strategischer und diplomatischer Kulturen, die alle auf überlappende Elemente und gemeinsame Quellen zugreifen: „*Security culture is in some sense the ‘flip side’ of strategic culture; concerned not simply with issues of war, the use of force and military institutions, but with issues of peace, NACD [non-proliferation, arms control, disarmament, Anm. d. Verf.], security and conflict management*“ (Krause 1998: 221).

„An undue focus on so-called cultural aspects can lead to a neglect of the impact of factors such as economies, institutions, and external interests, and can downplay the interests and power of particular groups” (Krause 1999: 9).

Zusammenfassend kann Johnstons Kritik gefolgt werden, wonach die erste Generation strategischer Kulturforschung sowohl durch Überbestimmtheit (zu viele Variablen) als auch durch Unterbestimmtheit (Determinismus) gekennzeichnet ist.

Das Aufkommen der zweiten Generation akademischer Auseinandersetzung mit dem Konzept der SKA kann auf die ausgehenden 1980er Jahre datiert werden. Die Arbeiten dieser zweiten Generation unterscheiden sich in zwei zentralen Prämissen deutlich von ihren Vorgängern. Sie gehen erstens von einer potentiell instrumentellen Funktion strategischer Kulturen insbesondere durch Sprache aus und postulieren zweitens keine automatische Verknüpfung von Überzeugungen und Verhalten mehr:

„Second-generation scholars sought the cunning coded messages behind the language of strategic studies.” (Gray 1999a: 129, Anm. 1)

Betrachtete die erste Generation strategische Kultur noch als eine nicht-instrumentalisierbare Handlungsumgebung, so gehen die Arbeiten der zweiten Generation davon aus, dass strategische Kulturen politischen Systemen Orientierungen dafür bieten, wie Gewalt als politisches Mittel legitimiert und gegen einen (vermeintlichen) Gegner zum Einsatz gebracht werden kann (Klein 1988: 136). Damit betont diese Literatur v. a. die potentielle Instrumentalität strategisch-kultureller Überzeugungen im Bereich sicherheitspolitischer Entscheidungsfindung. Anstatt politisch-kulturelle Gegebenheiten als die Grenzbedingung für strategisches Handeln zu verstehen und damit lediglich das *„politische Milieu zu erschließen, in dem Strategiefragen debattiert werden“* (Siedschlag 2006: 22), werden strategische Kulturen nach dieser Auffassung nunmehr zum Werkzeug politischer Hegemonie, dessen sich Eliten bedienen um strategisches Handeln zu rechtfertigen. Diese Instrumentalisierung vollzieht sich über eine Parallelführung deklaratorischer und operationaler Strategien, welche einerseits die politische Führung zu strategischer Entscheidungsfindung legitimierten und andererseits deren spezifische Interessen reflektierten. Als Beispiel führt Bradley Klein die US-amerikanische Nuklearstrategie der späten 1980er Jahre an. Deren operationale Variante sei auf die Verteidigung amerikanischer

Hegemonieansprüche notfalls auch durch Krieg hin ausgerichtet gewesen, während die deklaratorische Variante als ein Instrument zur Etablierung einer kulturell und linguistisch akzeptablen Rechtfertigung für die operationale Strategie genutzt worden sei; dies mit dem Ziel, potentielle politische Gegenkräfte zu neutralisieren, bzw. fehlzuleiten (Klein 1989). Nach diesem Verständnis beziehen sich strategische Kulturen auf die Art und Weise des Umgangs moderner Hegemonien mit politischen Zwangsmitteln zur Erreichung ihrer Zielsetzungen. Deshalb müsse man um strategische Kulturen zu lokalisieren vor allem die infrastrukturellen Bedingungen der jeweiligen Technologie- und Rüstungssektoren für eine Analyse in den Blick nehmen (Klein 1988).<sup>156</sup> Strategische Kulturen existieren nach Auffassung der zweiten Generation allerdings unabhängig von den Instrumentalisierungen durch politische und militärische Eliten, anderes ausgedrückt: Sie sind nicht deren Produkte, sondern vielmehr solche historischer Erfahrung. Die Heterogenität dieser Verläufe findet in der unterschiedlichen Phänomenologie strategischer Kulturen ihren Niederschlag. Aus dem Motiv der politischen Instrumentalität strategischer Kulturen folgt das Postulat der radikalen Trennung von Kultur und Verhalten, bzw. die Negation einer Beziehung zwischen beiden. Die Disjunktionsthese ergibt sich aus einem angenommenen Bruch in der Konnektivität von Weltbildern und konkreten strategischen Verhaltensweisen. Die Auflösung dieser Kausalbeziehung beschreibt Johnston so:

„There is a potentially vast difference between what leaders think and say they do and the deeper motives for doing what in fact they do.” (Johnston 1995b: 39).

Danach reflektiert (politisches) Verhalten nicht kulturelle Dispositionen, sondern die spezifischen Interessenlagen einer hegemonischen Gruppe. Während Gray eine direkte Verbindung zwischen Kultur und Verhalten annimmt, besteht eine Abhängigkeit bei der

---

<sup>156</sup> In diesem Zusammenhang sei noch Robin Luckham erwähnt, der den Begriff der Rüstungskultur („Armament Culture“) geprägt hat. Seiner Argumentation zufolge besteht eine durch Waffenfetischismus geprägte westliche Rüstungskultur, die ihrerseits der Perpetuierung westlicher Interessenhegemonie dient. Dieser Einfluss erwachse aus repressiven Staatsstrukturen einerseits sowie aus einer Allianz-, bzw. Blockbildung aus Rüstungskomplex und dominierender politischer Klasse andererseits. Infolge des direkten Zugangs zu staatlicher Macht habe diese Allianz damit auch Einfluss auf die ideologischen Grundlagen des Staatsapparats: „*It can influence the ideological state apparatus, (...) notably the media and the educational system (...) and use them to spread its own values and to legitimise its hold over authority.*” (Luckham 1984: 14)

Wahl strategischer Optionen nach Auffassung der zweiten Generation nur hinsichtlich dieser Interessen, nicht aber im Hinblick auf strategische Kulturen, was in der bereits angesprochenen Parallelität deklaratorischer und operationaler Strategien ihren Ausdruck findet:

„It is therefore possible that states speak different strategic–culture languages – as hawkish critics of U.S. MAD concepts were wont to point out about the USSR – but that states’ body languages (e.g., operational doctrines) are essentially similar”. (Johnston 1995b: 40)

Strategische Kulturen werden von der zweiten Generation mithin als rhetorische Mythen verstanden, deren Perpetuierung lediglich der Rechtfertigung von Handlungen der politischen Elite dient (Williams 2005:11).

Auch diese Phase strategischer Kulturforschung ist nicht ohne Schwächen. Kritiker sehen ihr Hauptproblem wiederum in der Beziehung von strategischer Kultur (hier als einer Art symbolischer Diskurs) und Verhalten. Aus der Literatur gehe nicht hervor, ob eine solche anzunehmen sei oder nicht, also, ob der symbolische Diskurs strategische Entscheidungsfindung tatsächlich beeinflusst oder nicht (Johnston 1995b: 40). Aus dem Postulat der Instrumentalität strategischer Kulturen muss man schließen, dass die mit strategischen Entscheidungen befasste politische Elite sich über die Beschränkungen strategischer Kulturen hinwegsetzen kann. Forschungsergebnisse aus der Sozialpsychologie lassen allerdings eine dialektische Beziehung zwischen politischer Führung und strategischer Kultur vermuten. Demnach sind auch Entscheidungseliten durch die von ihnen selbst produzierte strategische Kultur sozialisiert, auf diese Weise den strategischen Mythen ihrer Vorgänger unterworfen und somit in ihren Entscheidungen eingeschränkt (Hollander 1985). Dies führt zu der Annahme, dass Eliten nicht außerhalb des durch sie manipulierten symbolischen Diskurses operieren können, was wiederum vermuten lässt, dass – dem Vorliegen unterschiedlicher nationaler Diskurse folgend – länderübergreifend Unterschiede in strategischem Verhalten bestehen. Hier scheint die Literatur der zweiten Generation allerdings unentschlossen:

„On the one hand, one might argue that, to the extent that the symbolic discourse delegitimizes certain strategic options by placing these outside the boundaries of

acceptable debate, the range of strategic possibilities open to states varies across strategic cultures. Thus, there is a possibility that behavior may vary.” (Johnston 1995b: 40)

Andererseits wird häufig durch dieselbe Literatur impliziert, Eliten müssten länderübergreifend ähnliche (namentlich realpolitisch konturierte) strategische Präferenzen aufweisen, da die Akzentuierung des „wir-und-die-anderen“-Unterschieds konstitutiv für nationale Strategiediskurse sei und damit die Perzeption der Umwelt für alle Eliten ähnlich, nämlich als bedrohlich, ausfallen müsse. Dies entspräche nicht nur einem Konfliktverständnis i. S. e. Nullsummenspiels, das als Bestandteil der Spieltheorie in der Tradition des politischen Realismus steht, zu dem sich die strategische Kulturforschung wie dargelegt in Opposition sieht. Darüber hinaus ist auch die Folgerung, dass aufgrund dieser Perzeption der strategischen Umwelt alle Staaten Realpolitik verfolgen müssten, empirisch nicht nachweisbar (Williams 2005: 27). Die Literatur der zweiten Generation bietet für diesen Widerspruch keine Lösung an. Johnston vermutet, dies hänge vor allem auch damit zusammen, dass sie nicht genügend Vergleichsfälle untersucht habe, um belastbare Aussagen darüber zu machen, ob spezifische Diskurse und Symbolsprachen tatsächlich zur Einhegung von Debatten geführt haben und inwieweit sich die übriggebliebenen Optionen länderübergreifend voneinander unterscheiden (Johnston 1995b: 41).

Im Laufe der 1990er Jahre schließlich etablierte sich unter dem Einfluss konstruktivistischer Strömungen in der Politikwissenschaft eine dritte Generation strategischer Kulturforschung. Deren Grundannahmen unterscheiden sich im Hinblick auf definitorische Fragen kaum von denen der ersten Generation, allerdings tritt eine analytische Verengung auf konkrete strategische Entscheidungen der jüngeren Vergangenheit an die Stelle des bis dahin vorherrschenden holistischen Ansatzes, welcher aufgrund seiner Breitbandigkeit sowohl in Bezug auf kulturelle Einflussfaktoren als auch auf die durch sie zu erklärenden strategischen Entscheidungen letztlich für analytische Zwecke zunehmend unbrauchbar erschien (Poore 2004: 57f; Vrey 2007: 4). Gemeinsam ist den Arbeiten v. a. die Infragestellung des politischen Realismus und dessen Konzept des nationalen Interesses, indem vor allem solche strategischen Partikularentscheidungen untersucht werden, die nicht durch den

Rückgriff auf Interessen erklärt werden können.<sup>157</sup> Das konstruktivistische Forschungsprogramm widmet sich im Allgemeinen (d.h. als philosophisches Konstrukt) der Formierung sozialer Identitäten infolge organisationaler Prozesse, historischer Verläufe und kultureller Einflüsse. In einem spezifisch politikwissenschaftlichen Kontext kann der Konstruktivismus als eine Metatheorie gelten, welche dem positivistischen Paradigma (Realismus, Liberalismus, Marxismus) eine post-positivistische Entsprechung zur Erklärung (internationalen) politischen Handelns entgegensetzt und sich mit sozialen Strukturen auf der Ebene des internationalen Systems sowie der Rolle von Normen im Bereich der internationalen Sicherheit befasst. Nach dieser Auffassung ist eine Handlung stets das Ergebnis einer sozialen Situation, bzw. einer sozialen Struktur. Sie ist damit ausdrücklich nicht Folge eines objektiv-rationalen Sachzwangs, sondern unterliegt dem Mechanismus der sozialen Konstruktion von Akteuren und der sie umgebenden Systemumwelt. Aus konstruktivistischer Perspektive, so Alexander Wendt, sind staatliche Identitäten und Interessen durch anhaltende Übung sozial konstruiert (Wendt 1992: 392). Ungeachtet der Diversität konstruktivistischer Ansätze kann durchaus so etwas wie ein ontologischer Grundkonsens identifiziert werden:

„Es gibt eine objektive Wirklichkeit, doch die Welt ist uns nicht als (in allen Köpfen gleiche) Kopie dieser Wirklichkeit zugänglich, sondern nur als jeweils individuelle Erfahrungswelt, und die Maßstäbe dieser Erfahrungswelt sind subjektiv. Deswegen kann man nur das erkennen und verstehen, was man mit Instrumenten, die man selbst entwickelt hat, konstruiert oder wahrgenommen hat.“ (Siedschlag 2006: 15)

Das internationale System kann demnach als sozialer Raum begriffen werden, innerhalb dessen durch Handlungen soziale Strukturen herbeigeführt, reproduziert oder verändert werden. Nach diesem Verständnis bietet das internationale System seinen Akteuren einen durch konstitutive Normen ausgestalteten „Sinnzusammenhang“, der ihnen überhaupt erst Handlungsmöglichkeiten einräumt, diese jedoch zugleich durch regulative Normen auch einhegt. Damit stehen nicht materielle, sondern ideelle

---

<sup>157</sup> Der wohl einflussreichste Fürsprecher des Konzepts des nationalen Interesses als Mittel der Politikanalyse war Hans Morgenthau, der es für das Verständnis der Prozesse in den internationalen Beziehungen für wesentlich hielt. Für eine umfassende und kritische Beurteilung des Konzepts des nationalen Interesses siehe Burchill 2005.

Bedingungsfaktoren von internationaler Politik im Vordergrund. Die Konstruktion bezieht sich dabei nicht nur auf die Beschaffenheit einer Handlungsumgebung, sondern in gleicher Weise auch auf die in ihr operierenden Akteure:

„Die Staaten (...) werden aus konstruktivistischer Perspektive erst durch die Norm ‚Souveränität‘ konstituiert, die selber ebenfalls eine Konstruktion ist (nämlich ein Verhandlungsergebnis, wie es zum Beispiel im Westfälischen Frieden 1648 und in Artikel 2 Absatz 1 der UN-Satzung festgeschrieben wurde). Gerade auch um ihre nationalen Eigeninteressen zu verfolgen, müssen sich die Staaten in diese soziale Welt einpassen: Sie benötigen deren Normen (z.B. Souveränität, Recht auf Selbstverteidigung usw.), um überhaupt mit Anspruch auf Geltung handeln zu können.“ (ebd.: 26f.)

Durch den Rekurs auf Normen schränkt sich gleichwohl der Handlungsspielraum der Staaten ein, weshalb eine reine, ausschließlich am nationalen Interesse ausgerichtete Machtpolitik alleine nicht erfolgreich sein kann. Staaten müssen infolgedessen auch „*verständigungsorientiert kommunizieren und handeln*“ können (ebd.). Die These, dass immaterielle Faktoren für die Formierung außen- und sicherheitspolitischer Agenden von Bedeutung sind, basiert nicht zuletzt auf einem vergleichsweise weiter gefassten Kulturbegriff des Konstruktivismus. Die erste Generation strategischer Kulturforschung fasste, wie dargelegt, Kultur lediglich die statische, nicht-instrumentelle „Zwangsjacke“ für außen- und sicherheitspolitisches Handeln auf. Über den Umweg eines zwar instrumentalisierbaren, aber letztlich ebenfalls eng gefassten Kulturbegriffs der zweiten Generation geht die dritte, vom Konstruktivismus beeinflusste Generation nunmehr von Kultur als einem sich fortlaufend entwickelnden Bedeutungssystem aus:

„A constructivist definition of culture rejects an essentialist view of culture in which characteristics that persist in certain cultures over long periods determine what happens in those cultures. (...) Constructivism views culture as an evolving system of shared meanings that governs perceptions, communications, and action.“ (Hudson 1997: 28f.)

Zum Zeitpunkt politischen Handelns stellt Kultur demnach gewissermaßen eine Grammatik bereit, anhand derer Situationen definiert, Handlungsoptionen evaluiert, Motive konturiert und daraus schließlich Strategien formuliert werden. Ist eine Strategie erfolgreich, wird sie in ähnlichen Situationen wiederholt zum Einsatz gebracht. Die Perzeption dieser Ähnlichkeiten ist wiederum das Produkt von Kultur, wodurch in einem historischen Verlauf durch viele verschiedene „kulturelle Agenten“



interdependente Praktiken ausgelöst oder koordiniert werden: Kulturen und Praktiken reproduzieren sich gemeinsam (ebd.: 29). Nach dieser Auffassung unterliegen auch die Prozesse der Konstituierung staatlicher Interessen der kulturellen Konstruktion. Mit der Operationalisierung von strategischer Kultur aus dezidiert konstruktivistischer Perspektive ergibt sich für die Arbeiten der dritten Generation ferner die Ablehnung der durch die zweite Generation aufgestellten Disjunktionsthese, wonach keine automatische Verknüpfung von kulturellen Prägungen und Verhaltensmustern vorliegt. Es wird stattdessen die Auffassung vertreten, dass zwar eine Verbindung zwischen Kultur und Verhalten existiert, diese aber nicht notwendig kausal ist. Im Bestreben, den Determinismus der ersten Generation zu vermeiden, betrachtet die dritte Generation Kultur nicht als das Ergebnis tiefer historischer Praxis, sondern vielmehr als durch aktuelle Erfahrungen charakterisiert. Damit werden sowohl kulturelle als auch nicht-kulturelle Variablen als veränderlich aufgefasst. Der überwölbenden theoretischen Auseinandersetzung zwischen positivistischen und post-positivistischen Sichtweisen in den internationalen Beziehungen (sog. „Dritte Debatte“) entsprechend, schien es häufig das Anliegen einzelner Analysten der dritten Generation zu sein, die vermeintlichen Auswirkungen strategischer Kulturen auf Staatenverhalten gegen neorealistische Vorhersagen in Opposition zu bringen. Als Beispiel können hier die Arbeiten Charles Kupchans (1994) gelten, der Strategische Kultur als ein Organisationsprinzip auffasste, dessen Existenz er für die Ursache von staatlichen Fehlbeurteilungen des internationalen Systems hielt und mittels dessen erklärt werden könne, warum Staaten mitunter irrationale Politiken verfolgten, die zu selbstzerstörerischem Verhalten führen.

Zu den prominenten Vertretern der dritten Forschergeneration zählt Elizabeth Kier, die eine Analyse der Beziehung von Kultur und Militärdoktrin am Beispiel Frankreichs zwischen den Weltkriegen vorgelegt hat (Kier 1995). Ihrer Auffassung nach verhalten sich sowohl Zivilisten als auch Militärs keineswegs in Übereinstimmung mit den durch strukturelle oder funktionale Analyse aufgestellten Hypothesen. Ihre Analyse des französischen Militärs aus organisationskultureller und – psychologischer Perspektive ergab, dass Veränderungen in Doktrin (also hin zu offensiverer oder defensiverer Ausrichtung) besser durch eine kulturelle Sichtweise erklärt werden können (ebd.:

66).<sup>158</sup> Kiers Arbeiten lassen in erster Linie die Auffassung, wonach militärischen Organisationen grundsätzlich eine Präferenz für offensive Strategien eigen sei, zweifelhaft erscheinen, da sich diese im Hinblick auf ihre Wahrnehmung strategischer Umweltbedingungen von einander unterscheiden können und ferner aufgrund spezifischer Organisationskulturen hinsichtlich der Wahl zwischen offensiven und defensiven Doktrinen eingeschränkt sind:

“The generalization that military organizations prefer offensive doctrines cannot explain why some military organizations adopt, and at times dogmatically embrace, defensive doctrines.” (Kier 1996: 196)

Im Falle der Bevorzugung defensiver Doktrinen geschieht dies allein auf Initiative der militärischen Organisation, ohne dass dabei so etwas wie ziviler „Ansporn“ vorläge oder es auf einen solchen ankäme. Sie entstehen darüber hinaus auch ungeachtet eines Dispositifs über Wissen und Ressourcen für die Entwicklung offensiver(er) Varianten.

“This does not mean that military organizations prefer defensive doctrines or that organizational goals do not drive military choices. Instead, what the military perceives to be in its interest is a function of its culture.” (ebd.: 197).

Nach diesem Verständnis werden Organisationskulturen im Bereich strategischer Entscheidungsfindung als intervenierende Variable operationalisiert, die das Ergebnis dieses Prozesses beeinflusst.<sup>159</sup> Auf das Beispiel der Doktrinbildung angewendet bedeutet dies, dass durch nationale Politik zunächst Grenzbedingungen vorgegeben werden, die dann vom Militär durch dessen „kulturelle Linse“ interpretiert werden. Dies entspricht, wenn auch etwas vereinfacht, grundsätzlich der Analytik der ersten Generation strategischer Kulturforschung. Durch die Einführung einer intervenierenden Variable – hier die Wirkung spezifischer Organisationskulturen auf den Prozess von ziviler Entscheidung hin zur Formierung militärischer Doktrin – wird die in früheren

---

<sup>158</sup> Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Organisationskulturen geht zumindest teilweise auf den Erfolg japanischer Unternehmen zu Beginn der 1980er Jahre zurück und befasst sich grundsätzlich mit der Frage, inwieweit die Kultur einer Organisation (z.B. eines Wirtschaftsunternehmens) deren Verhalten und Entscheidungen beeinflusst. Für einen Überblick siehe statt vieler Deal/Kennedy 1982; Pettigrew 1979 sowie Schien 1984.

<sup>159</sup> Als intervenierende Variable bezeichnet man eine dritte Variable, die auf eine abhängige Variable einwirkt oder interveniert, welche in Beziehung zu einer unabhängigen Variable steht.

Theorien postulierte strenge Kausalität zwischen Kultur und Verhalten allerdings aufgebrochen, bzw. abgemildert. Folgt man dieser Auffassung von strategischer Kultur, so werden derartige politisch-militärische Subkulturen notwendig zum Referenzobjekt der Forschung.

Die dritte Generation besitzt gegenüber ihren beiden Vorgängern gewisse Vorzüge. Zum einen vermeidet sie den Determinismus der ersten Generation; dies vor allem durch die analytische Trennung von Verhalten und strategischer Kultur als unabhängige Variable sowie durch die Verwendung eines Kulturbegriffs, der Veränderungen erlaubt, da Kultur nicht primär auf tiefe historische Übung, sondern auf Erfahrungen v.a. aus der jüngeren Vergangenheit zurückgeführt wird. So fasst Elizabeth Kier politisch-militärische Kulturen als das Produkt veränderlicher innenpolitischer Kontexte auf. Mit Veränderungen in diesen Kontexten gehen demnach auch Veränderungen in der betrachteten politisch-militärischen Kultur einher (Kier 1995; 1997). Zum anderen zeigt die dritte Generation die Bereitschaft, alternative Erklärungsansätze i. S. kompetitiver Theorietestung gegenüberzustellen und besitzt damit in methodologischer Hinsicht gegenüber der ersten Generation entscheidende Vorzüge. Allerdings ist der analytische Fokus auf solche strategischen Entscheidungen, die aus neorealistischer Perspektive nicht erklärt werden können, nicht unproblematisch. Folgt man der neorealistischen Interpretation der internationalen Beziehungen, so gelangt man zu dem Ergebnis, dass optimale Strategien für Staatenhandeln außerordentlich heterogen sein müssen, da staatliche Zielsetzungen im strukturellen Realismus in einer großen Bandbreite zwischen Überleben, i. S. des staatlichen Fortbestehens auf der einen sowie Macht-, bzw. Interessenmaximierung auf der anderen Seite vorliegen können: „*Beyond the survival motive, the aims of states may be endlessly varied*“ (Waltz 1979: 91). Um aber ein neorealistisches mit einem kulturellen Entscheidungsmodell vergleichen zu können, muss ersteres willkürlich gewählt werden. Eine solche Vorgehensweise reflektiert die Diversität der Mittel-Ziel-Relationen jedoch nicht:

„Thus, without using some arbitrarily determinant version of realism, it is hard to set up conclusive tests pitting a neorealist model of strategic choice against ideational or cultural models.“ (Johnston 1995b: 42)

Fragwürdig ist darüber hinaus auch der Rekurs auf Organisationskultur als unabhängige Variable bei der strategischen Entscheidungsfindung, die beschreibt, wie ideelle und kulturelle Faktoren Verhalten beeinflussen. Das durch die zweite Generation strategischer Kulturforschung aufgestellte Postulat, nach dem symbolische Strategien als politisches Instrument keinen kausalen Einfluss auf die tatsächliche (operationale) Doktrin besitzen, wird durch die dritte Generation weitestgehend außer Acht gelassen. Schließlich bietet der Kulturbegriff der dritten Generation Ansätze zur Kritik, dies insofern, als dass nach diesem Verständnis Kultur entweder Entscheidungsträgern eine finale Palette von Wahlmöglichkeiten bietet oder aber als „Linse“ funktioniert, durch die die Wahrnehmung unterschiedlicher Optionen verändert wird. Warum jedoch spezifische Entscheidungen letztlich getroffen werden, bleibt unklar. Falls organisationskulturelle Faktoren Politikformulierung tatsächlich beeinflussen, indem sie die den Entscheidungsträgern zur Verfügung stehenden Optionen verringern, so ist damit nicht die Frage beantwortet, wie es zur Präferenzabstufung unter diesen kommt, aus welcher letztlich die konkrete Entscheidung folgt.

## **5.2 Zwischenergebnis**

Die Literatur zur strategischen Kulturanalyse kann in drei Gruppen verortet werden. Man unterscheidet heute behavioralistische Interpretationen (Kultur als Verhaltensmuster), die Operationalisierung von strategischer Kultur als rhetorischen Mythos (Kultur als „Feigenblatt“) sowie einen, konstruktivistischen Perspektiven entlehnten Variablen-orientierten Forschungsansatz (Kultur als intervenierende Variable). Analytisch prägend ist bei allen Ansätzen die Frage nach der Relation von Kultur und Verhalten. Während die erste Generation beides gleichsetzt und die zweite einen direkten Zusammenhang verneint, wertet die dritte, vom Konstruktivismus beeinflusste Generation Kultur als einen Faktor unter vielen, der strategische Entscheidungen beeinflusst. Sie argumentiert, dass kollektive Identitäten zwar übergeordnete Zielsetzungen beeinflussen können, nicht aber zwingend auch die zur Zielerreichung eingesetzten Strategien. Diese Wahl der Mittel nämlich kann ungeachtet identitär-kulturell modellierter Zielsetzungen durch exogene Faktoren beeinflusst sein (Risse-Kappen 1999: 294). Folgt man der Definition der ersten Generation bezüglich der Ineinssetzung von Kultur und Verhalten, so ergibt sich als

Untersuchungsgegenstand das Verhalten – ein aus der Perspektive der dritten Generation verfehlter Ansatz, da aufgrund der nicht-linearen Beziehung zwischen Kultur und Verhalten keine Kausalität hergestellt werden kann. Strategische Kulturen werden grundsätzlich als beständig, mindestens jedoch als semipermanent aufgefasst. Gleichzeitig wird von weiten Teilen der Literatur vermutet, dass sich im Falle neuer strategischer Erfahrungen mit zeitlicher Verzögerung auch neue strategisch-kulturelle Formierungen bilden. Eine schlagartige Veränderung, bzw. grundsätzliche Neubestimmung strategisch-kultureller Wägungs- und Entscheidungsmilieus kann danach nur im Falle traumatischer Einwirkungen von Extern angenommen werden:

„Most of the time, cultures change only very slowly, if at all, even in the presence of an evolving material environment. Significant adjustments over short periods usually occur only as a result of dramatic events or traumatic experiences, which are typically required to discredit core beliefs and values, and thus are infrequent.” (Duffield 1999: 770)

Ein neuerer Forschungsansatz, der eine Rekonzeptionalisierung von SKA unter Einbeziehung früherer Erkenntnisse hin zu einem umfassenden und wissenschaftlich handhabbaren Theorieangebot leisten will, geht auf den an der Harvard University lehrenden kanadischen Politologen Alastair Iain Johnston zurück, dessen Arbeiten insofern eine Sonderstellung in der zeitgenössischen Forschung einnehmen, als in ihnen erstmals der Brückenschlag zwischen Neorealismus und SKA gelang. Seine Theorie des „kulturellen Realismus“ kann als der jüngste substanzielle Beitrag zur Debatte um die SKA gelten und repräsentiert mithin den aktuellen Forschungsstand.<sup>160</sup> Für den hier verfolgten Zweck einer theoriegeleiteten Annäherung an eine kulturelle Analyse der TBK erscheint Johnstons Ansatz angesichts seiner methodischen Rigorosität sowie der Defizite früherer Modelle als fruchtbarer Ausgangspunkt. Er soll daher näher untersucht werden.

### **5.3 Aktuelle Forschung: Alastair Iain Johnstons „kultureller Realismus“**

Johnstons Ansatz des „kulturellen Realismus“ geht davon aus, dass „*ideelle Faktoren epochenübergreifend zu politischen Tatsachen werden können*“ (Siedschlag 2006: 25). Im

---

<sup>160</sup> Siehe statt vieler Poore 2004: 62; Williams 2005: 26; Lantis/Howlett 2006: 90.

Rahmen von Studien zur strategischen Kultur Chinas sowohl zur Zeit der Ming-Dynastie (1995a) als auch unter Mao Zedong im 20. Jahrhundert (1996) unternahm Johnston den Versuch, eine falsifizierbare Theorie zu formulieren, die eine strikte Trennung zwischen strategischer Kultur und Verhalten vorsah, um den Einfluss der ersten auf letzteres veranschlagen zu können. Dies entspricht der Unzufriedenheit insbes. dieses Autors mit der bis dahin v.a. durch die erste Generation vorangetriebenen Vermischung, bzw. Ineinsetzung von Kultur und Verhalten, namentlich der Haltung, der Mensch sei als kultureller Agent gar nicht fähig, „unkulturell“ zu handeln.

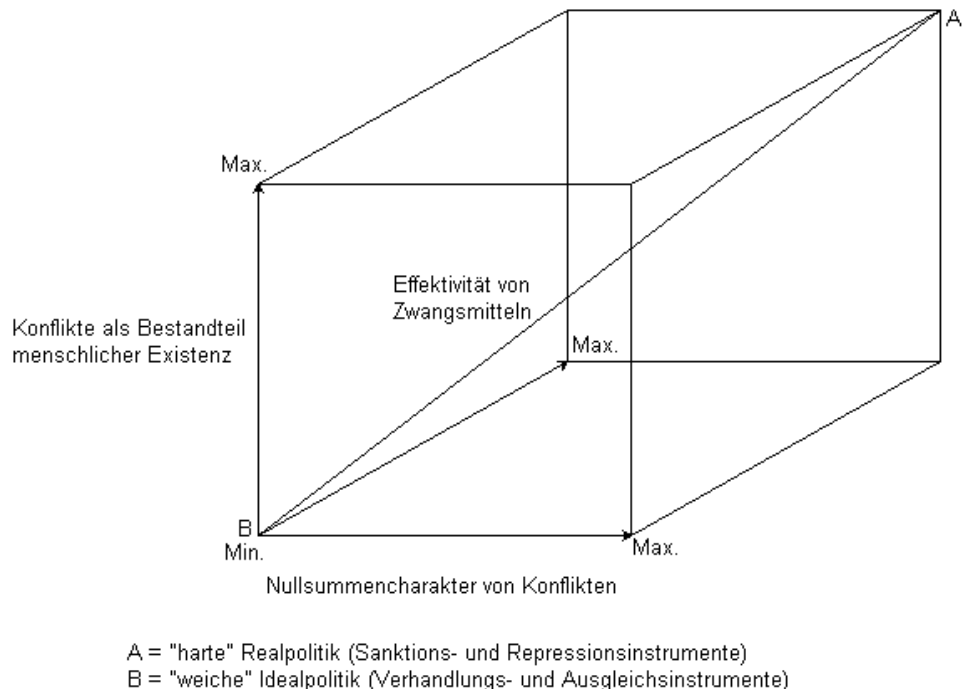
“In essence, the thrust of this type of work came from a critique of the previous laxity in earlier works on strategic culture and its conflation of culture with behaviour, which was charged to be too deterministic, tautological and unfalsifiable.” (Longhurst 2000: 304)

### **5.3.1 Überblick**

Ziel des kulturellen Realismus nach Johnston ist es, durch die Formulierung falsifizierbarer Hypothesen und deren anschließende Testung allgemeine Präferenzen zu bestimmen, auf denen bestimmte Weltbilder beruhen. Diese können sodann mit dem tatsächlich beobachteten Verhalten verglichen, bzw. zu anderen Erklärungsansätzen in Beziehung gebracht werden. Nach diesem Verständnis können strategische Kulturen zwar Präferenzen und Einstellungen beeinflussen. Sie sind aber niemals allein für die Wahl einer spezifischen Strategie (und damit für ein bestimmtes Verhalten) ursächlich. Daraus ergibt sich die Auffassung von strategischer Kultur als einem auf die Messgröße einwirkenden Störfaktor. Strategische Entscheidungen sind damit nicht das alleinige Produkt eines linearen Wirkens materieller Stellgrößen, sondern werden durch eine intervenierende kulturelle Variable mit beeinflusst. Die explizite Herauslösung kultureller Wirkkräfte aus ihrer Funktion als unabhängige Variable ermöglicht dabei die prinzipielle Falsifizierbarkeit der gemachten Hypothesen durch die Kontrolle der Störgröße.

Nach Johnstons Auffassung kann die strategische Kultur eines Staates als auf drei paradigmatischen Annahmen ruhend begriffen werden, nämlich solche in Bezug auf die Rolle von Krieg als Bestandteil der menschlichen Existenz, das Konfliktverständnis sowie bezüglich der Wirksamkeit politischer Zwangsmittel.

**Abb. 8:** Das Zentralparadigma strategischer Kulturen (nach Johnston 1995b: 47).



Nach diesem zentralen Paradigma sind zur Untersuchung strategischer Kulturen drei Schritte notwendig, bzw. drei Fragestellungen zu beantworten: Ist erstens Krieg zur Konfliktlösung akzeptabel, entspricht das Konfliktverständnis zweitens einem Nullsummen- oder Positivsummenspiel<sup>161</sup> und wie effektiv ist drittens die Anwendung von Gewalt in den internationalen Beziehungen? Auskunft über diese Grundannahmen strategischen Denkens gibt dabei eine Reihe von Partikularfaktoren, über welche sich strategische Kulturen manifestieren. Dies sind v. a. Geschichte, Geographie, Zugang zu Ressourcen, militärische Erfahrungen, Religion sowie politische Überzeugungen und Werte. Diese Grundannahmen bedingen sicherheitspolitische Präferenzen (Cha 2001: 114). Der Analyst soll auf diese Weise in die Lage versetzt werden, Vorhersagen

<sup>161</sup> Im Bereich der Konfliktforschung werden unter Nullsummenkonflikten solche Konflikte verstanden, in denen eine Seite ihre Position nicht verbessern kann, ohne gleichzeitig der anderen Seite eine korrespondierende Verschlechterung beizubringen. Demgegenüber sind Positivsummenspiele dadurch gekennzeichnet, dass die Summe aller Gewinne und Verluste größer ist als Null. Dies kann bei Interessenübereinstimmungen zwischen den Parteien oder bei einer plötzlichen, unvorhersehbaren Vergrößerung des Spieleinsatzes etwa durch externe Einflüsse der Fall sein.

darüber zu treffen, wie ein Staat weltpolitische Entwicklungen beurteilt und wie er ferner mögliche strategische Handlungsoptionen (adaptiv, defensiv oder offensiv) in einer Rangfolge organisiert. Abschließend kann das beobachtete Verhalten mit den ermittelten Präferenzen verglichen werden.

### **5.3.2 Definition**

Johnston fasst strategische Kulturen, sofern und soweit sie existieren, als ideelle Milieus auf, die Entscheidungen für (und gegen) bestimmte Verhaltensweisen einschränkend beeinflussen. Die Beschaffenheit dieser Limitierungen ermöglicht dann spezifische Aussagen über zukünftige Ausformungen strategischer Entscheidungen. Für dieses Vorhaben, eine Theorie zu formulieren, die zumindest prinzipiell falsifizierbar ist, bzw. die es ermöglicht, sie von anderen, nicht-strategisch-kulturellen Variablen zu unterscheiden, bietet Johnston folgende Definition an:

“Strategic culture is an integrated system of symbols (e.g., argumentations, structures, languages, analogies, metaphors) which acts to establish pervasive and long-lasting strategic preferences by formulating concepts of the role and efficacy of military force in interstate political affairs, and by clothing these conceptions with such an aura of factuality that the strategic preferences seem uniquely realistic and efficacious.”  
(Johnston 1995b: 46)

Bedauerlicherweise ist das fortdauernde Problem, strategische Kulturen zu konkretem Verhalten in Beziehung zu setzen, damit nicht eliminiert. Ohne gleichwohl das „wie“ klären zu können, soll die Theorie zumindest Aussagen über das „ob“ ermöglichen. Dazu muss zunächst gezeigt werden, dass ein solcher Einfluss auf strategische Entscheidungsfindung i. S. e. Einhegung des Spektrums möglicher Alternativen überhaupt existiert. Zu diesem Zweck ist die Entwicklung von Indikatoren erforderlich, anhand derer sich strategische Kulturen von ihren Ursprüngen über einen Sozialisationsprozess hin zu den jeweiligen Auffassungen und Weltbildern nachzeichnen lassen. In Johnstons Modell existiert neben dem Zentralparadigma daher noch ein weiterer Bereich, der aus Annahmen und Überzeugungen besteht, die im Lichte der grundsätzlichen Beurteilungen der drei Fragestellungen des Zentralparadigmas auf der operativen Ebene existieren, bzw. sich in diese übersetzen. Sie reflektieren die Beurteilung der sich aus dem Zentralparadigma ergebenden



Bedrohungssituation: „*These lower-level assumptions should flow logically from the central paradigm*“ (ebd.: 46f.). Die strategischen Präferenzen eines Entscheidungsträgers unterscheiden sich demzufolge in ihrer jeweiligen Positionierung entlang der drei Achsen. Zur Verdeutlichung sei hier angenommen, jede Auffassung nähme für alle Fragestellungen des Zentralparadigmas (Konflikte generell akzeptabel, Nullsummencharakter des Konflikts, Wirksamkeit von Zwangsanwendung) den jeweilig höchsten Wert an. Es ergäbe sich für die Rangfolge der Optionen eine Präferenz für offensive Strategien im Sinne „harter Realpolitik“ (Punkt A in Abb.8). Die Gegenposition dazu (jeweils niedrigste Werte) ergäbe demgegenüber die Bevorzugung defensiver, bzw. adaptiver Strategien im Sinne „weicher Diplomatie“, da hier die Auffassung besteht, Konflikte zuvörderst durch Zureden, *tit for tat* – Kalküle und Ausgleich bewältigen zu können (Punkt B in Abb. 8). Auf dieser Ebene von Präferenzen schließlich beginnen strategische Kulturen tatsächlich auf Verhalten einzuwirken:

“Thus the essential empirical referent of a strategic culture is a limited, ranked set of grand-strategic preferences that is consistent across the objects of analysis (e.g., textual sources for potential answers to the central paradigm) and persistent across time.” (ebd.: 47f.)

Veränderungen in nicht-kulturellen Variablen wie Technologie oder Organisation wirken sich dabei nicht notwendig auf die Rangfolge dieser Präferenzen aus, wirken aber bei der Entscheidung wiederum als intervenierende Größen. Der Verzicht auf eine undifferenzierte Aufzählung wählbarer Strategien zugunsten eines Modells abgestufter Präferenzen ermöglicht dabei die prinzipielle Falsifizierbarkeit der Theorie. Die Hypothese, dass unterschiedliche Gesellschaften unterschiedliche strategische Kulturen besitzen, setzt voraus, dass diese Gesellschaften das Spektrum der ihr zur Verfügung stehenden strategischen Optionen unterschiedlich gewichten. Diese Prämisse erlaubt es, die Stetigkeit spezifischer strategischer Kulturen innerhalb einer Gesellschaft anhand ausgewählter Analyseobjekte zu testen. Erweist sich die Analyse gewichteter Präferenzen über mehrere Gesellschaften hinweg dann als nicht konsistent, so ist liegt eine einheitliche strategische Kultur zum Zeitpunkt der Messung nicht vor. Fördert die Analyse jedoch Kontinuität in Präferenzabstufungen von einem Zeitpunkt in der Vergangenheit bis zum Zeitpunkt der Untersuchung zutage, so kann auf die Existenz

und den Fortbestand einer strategischen Kultur geschlossen werden. Abgestufte Präferenzen erlauben ferner detailliertere Aussagen über zukünftiges Verhalten. Wenn man annimmt, dass ein Staat aufgrund einer spezifischen strategischen Kultur bestimmte Strategien präferiert, so können daraus gewonnene Vorhersagen gegen solche getestet werden, die einem nicht-strategisch-kulturellen Entscheidungsmodell folgen. Dies erleichtert die Trennung strategisch-kultureller Effekte von strukturellen Variablen.

### **5.3.3 Untersuchungsgegenstand**

Das bereits thematisierte Problem der Abwesenheit einer einheitlichen Methodologie im Bereich der SKA wird spätestens bei der Frage nach geeigneten Analyseobjekten evident. Praktisch nirgendwo im Schrifttum finden sich spezifische Aussagen darüber, was im Zuge der Untersuchung kulturbasiert-abgestufter Strategiewahlmodelle konkret zu analysieren sei. Diesem Mangel setzt der kulturelle Realismus eine dezidierte Analytik entgegen, die vor allem für die Suche nach dem eigentlichen Untersuchungsgegenstand anleitet. Ein zentrales Problem besteht dabei in der erheblichen, weil potentiell unbegrenzten Vielfalt möglicher Referenzobjekte und strategisch-kultureller „Artefakte“, anhand derer sich abgestufte Präferenzen manifestieren können. Auf dieses Problem hatte bereits Robin Luckham hingewiesen, der als mögliche Untersuchungsobjekte nicht nur Schriftstücke, Debatten und Verlautbarungen „kulturtragender“ Akteure (Strategen, militärische Führung, nationale Sicherheitseliten) anführte, sondern darüber hinaus auch Waffendesign und Dislozierung, Kriegspläne, mediale Darstellungen von Krieg und Frieden, militärisches Zeremoniell sowie wissenschaftliche und belletristische Literatur als taugliche Analyseobjekte auffasste (Luckham 1984: Tabellen 1 und 2). Johnstons Modell löst dieses Problem der Masse durch die Untersuchung von Stichproben. Der Inhalt ausgewählter Analyseobjekte des Untersuchungszeitraums wird mit einer Stichprobe aus einer früheren Periode verglichen. Ergibt sich Kongruenz, so kann auf die Existenz einer strategischen Kultur geschlossen und deren Persistenz über den durch die Zeitpunkte der Probenentnahme definierten Zeitraum angenommen werden. Je länger sich ein Zeitraum innerhalb dessen Kongruenz nachgewiesen werden kann, erstreckt,

desto markanter ist die Ausprägung der beobachteten strategischen Kultur und desto sicherer kann ihr Fortbestand auch in der Zukunft angenommen werden.

Aus dem Vorliegen zweier ähnlicher Zusammenstellungen von Überzeugungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten kann freilich nicht auf deren ungebrochene Existenz geschlossen werden. Vermeintlich gleiche Überzeugungen können, so warnt Mary McCauley (1984: 24), zu unterschiedlichen Zeitpunkten vorliegen, jedoch jeweils unterschiedlichen Ursprungs sein. Es ist daher erforderlich, dass eine Analyse relevanter Objekte am frühest möglichen Zeitpunkt ansetzt, um die für die später vorliegenden strategisch-kulturellen Präferenzabstufungen verantwortlichen Faktoren zu erfassen. Auf diese Weise kann geklärt werden, ob sich spätere strategische Kulturen direkt auf frühere zurückführen lassen. Insbesondere können auf diese Weise auch Brüche und Rückwendungen auf frühere Muster, oder aber die Abwesenheit einer strategischen Kultur ermittelt werden.

#### **5.3.4 Untersuchungsmethode**

Folgt man der Auffassung, wonach Kausalurteile (Beurteilungen hinsichtlich der potentiellen Folgen einer Handlung) für Wägen und Schlussfolgern eines Entscheidungsträgers wesentlich sind (so Dessler 1991: 342-353), so gelangt man zu dem Ergebnis, dass diese als Untersuchungsgegenstände kritisch sind. Der Analyst ist ja gerade an der Frage nach den Effekten der Untersuchungsgegenstände auf die Priorisierung der Optionen interessiert. Zur Flankierung der inhaltlichen Analyse der Untersuchungsgegenstände schlägt der kulturelle Realismus insbes. die Verfahren der kognitiven Kartierung („cognitive mapping“) und der Symbolanalyse vor.

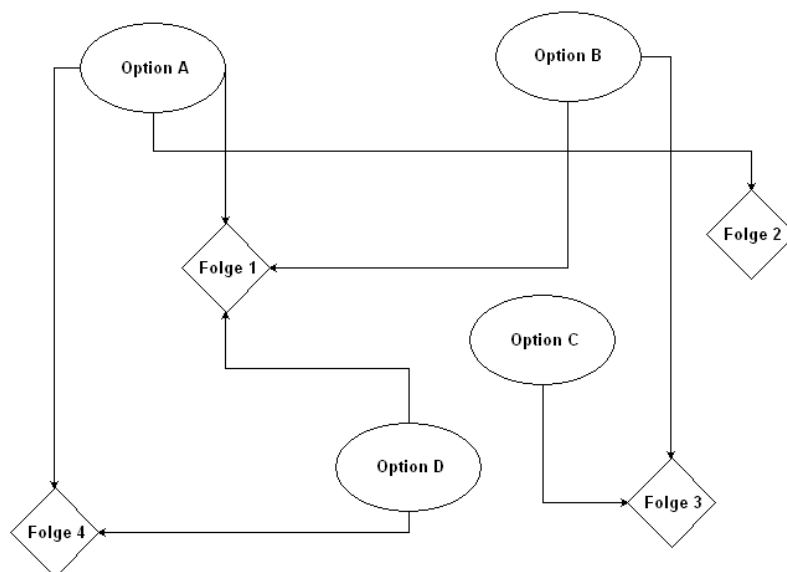
Die Technik der kognitiven Kartierung entstammt grundsätzlich der Umweltpsychologie und geht auf den Amerikaner Edward Tolman zurück, der bereits 1932 zeigte, dass Ratten im Laborversuch auch dann erfolgreich ein Labyrinth absolvierten, wenn ein Anreiz durch Belohnung nicht mehr bestand. Er folgerte, dass die Versuchstiere durch ihre bloße Anwesenheit eine kognitive Karte ihrer Umwelt (des Labyrinths) erstellten, die weit mehr abdeckte, als die Ratte tatsächlich bislang direkt „erfahren“ hatte. Eine kognitive Karte stellt mithin eine mentale Repräsentation einer Lebenswelt dar (Laszlo 1993; 1994). Sie kann eingesetzt werden, um Verbindungen zwischen bestimmten kausalen Axiomen und deren geschätzten verhaltensmäßigen

Auswirkungen offenzulegen, um so Überzeugungen und Einstellungen im Zusammenhang mit Risikoabschätzungen abzubilden (Downs/Stein 1982; Laszlo 1994; Golledge 1999; Casey 2002). Insofern können kognitive Karten als antizipatorische Schemata aufgefasst werden, die Erwartungen bzgl. der individuellen Lebensumwelt bestimmen und auf diese Weise letztlich auch deren Wahrnehmung beeinflussen. In der Politikwissenschaft ist das Verfahren im Zusammenhang mit entscheidungstheoretischen Arbeiten im Bereich des rational-choice-Ansatzes angewandt worden:

A cognitive map is designed to capture the structure of causal assertions of a person with respect to a particular policy domain, and generate the consequences that follow from this structure (Axelrod 1976: b)

Eine Analyse verlangt die strenge Dekonstruktion der Inhalte eines spezifischen Dokuments (oder einer Stichprobe von Dokumenten) und die graphische Aufbereitung der dort gemachten kausalen Aussagen (Ursache-Wirkung). Typischerweise bestehen kognitive Karten aus einem Diagramm eingekreister Ideen (Option), die durch Linien mit ihren jeweils möglichen Konsequenzen (Folge) verbunden sind.

**Abb. 9:** Beispiel einer kognitiven Karte



Durch die Technik der kognitiven Kartierung können sowohl Oberflächenlogik als auch sprachliche „Kosmetik“ in Dokumenten überwunden und so die grundlegenden

kausalen Zuschreibungen freigelegt werden. Die Beziehungen zwischen verschiedenen strategischen Optionen und ihren jeweiligen Wirkungen können ihrem Wesen nach dargestellt und mit anderen kognitiven Karten verglichen werden, um textübergreifend Ähnlichkeiten in der Bewertung der Effektivität verschiedener Strategien zu bestimmen (Williams 2005: 31).

Der kulturelle Realismus empfiehlt zur Ergänzung der durch die Inhaltsanalyse und kognitive Kartierung gewonnenen Erkenntnisse ferner die Symbolanalyse. Diese Technik ist bislang vornehmlich in der Literaturwissenschaft, der Anthropologie sowie der Organisationspsychologie gebräuchlich. Sie nimmt an, dass sich in Symbolen Überzeugungen und Weltbilder manifestieren und dass mit dem Vorliegen, bzw. dem Gebrauch solcher Symbole auf die Existenz bestimmter Vorstellungen geschlossen werden kann. Stark vereinfacht kann man sagen, dass ein Symbol grundsätzlich all jenes ist, was etwas anderes repräsentiert. Im Unterschied etwa zum Zeichen ist die Verbindung zwischen dem Symbol und seinem Referenzobjekt nicht beliebig, sondern durch die Assoziierung mit bestimmten Attributen charakterisiert, wie etwa die Krone als Symbol der Monarchie (Marshall 1998: 657). Damit sind Symbole „Vehikel“, durch die sich geteilte Entscheidungsregeln, Axiome und Präferenzen empirisch darlegen, wodurch letztlich Kultur kommuniziert, gelernt oder angefochten wird (Johnston 1995b: 51):

A symbol is any object used by human beings to index meanings that are not inherent in, nor discernable from, the object itself. Literally anything can be a symbol: A word or a phrase, a gesture or an event, a person, a place, or a thing. An object becomes a symbol when people endow it with meaning, value or significance (Elder/Cobb 1983: 28).

Symbole, die sich auf die Rolle von Zwang als politischem Mittel und auf Effektivität spezifischer Strategien beziehen, reflektieren danach Inhalte strategischer Kulturen und können Auskunft über deren Präferenzen geben. Als relevante Symbole können mithin gehäuft auftretende, spezifische Verhaltensaxiome beinhaltende „Schlüsselformulierungen“ sowie Phrasen, Ausdrucksweisen, Analogien und Metaphern gelten, die strategische Kontexte widerspiegeln, bzw. axiomatisch als gültige Beschreibung eines solchen akzeptiert werden (Williams 2005: 32). Neben dieser Erfassung strategischer Umgebungen durch Phrasen (z.B. „si vis pacem, para bellum“ [„Willst Du Frieden, so rüste zum Krieg“]) und Schlüsselwörter (z.B. „Abschreckung“

als Beschreibung einer legitimen Reaktion auf Handlungen des Gegners) können Symbole in Form von Analogien oder Bildern auch die Funktion einer *ad hoc*-, bzw. Kurzdefinition strategischer Situationen erfüllen, durch die diese nicht nur „griffig“ charakterisiert werden, sondern darüber hinaus auch ein Repertoire möglicher Reaktionen darauf bereitgestellt wird, z.B. der Ausdruck „München“ als Kurzreferenz der Geiselnahme israelischer Athleten durch ein palästinensisches Kommando bei den Olympischen Spielen in München 1972 (MacCormac 1985: 23f.).

## 5.4 Offene Fragen

Vor allem die stets heftig kritisierte analytische Beliebigkeit früherer, behavioralistisch geprägter Forschung wird durch den variablengestützten Ansatz des kulturellen Realismus wirksam vermieden. Gleichwohl bleiben auf einer allgemeineren Ebene einige wichtige Fragen unbeantwortet.

Zunächst wäre es denkbar – und Forschungsergebnisse aus der Sozial- und Organisationspsychologie legen dies nahe –, dass strategische Kulturen zwar existieren können, aber keine messbaren, verhaltensmäßigen Effekte auslösen. Nach dieser Auffassung operieren strategische Kulturen lediglich auf einer symbolischen Ebene. Folglich müsste in einem solchen symbolischen Strategiediskurs, unbeschadet aller vorhandenen kulturellen Unterschiede, verhältnismäßig homogenes Verhalten zu beobachten sein. Dies steht in deutlichem Widerspruch zu einer anderen Gruppe von Arbeiten, die auch einem symbolischen Diskurs Wirksamkeit im Hinblick auf die Wahl von strategischen Verhaltensweisen zubilligen (Johnston 1995b: 56). Ferner kommt die Möglichkeit in Betracht, dass strategische Kulturen zwar vorliegen, sich jedoch über mehrere Referenzobjekte (z. B. Staaten) hinweg nicht unterscheiden. Wenn verschiedene Staaten ähnliche oder gar gleiche strategische Kulturen besitzen, so könnte die Ursache dafür in den gemeinsamen Prozessen staatlicher Identitätsbildung liegen und wäre damit unabhängig von typischen strukturellen Parametern wie Regierungsform, ökonomischer Entwicklung oder Geographie. Träfe dies zu, so wäre strategische Kultur als eine dezidiert staatliche Variable zur Erklärung von Verhalten aufzufassen. Diese dürfte sich dann aber von Staat zu Staat kaum unterscheiden (ebd.).

Das Problem der operativen Wirksamkeit symbolischer (Strategie-) Diskurse ist einigermaßen komplex und greift auf Erkenntnisse aus verschiedenen Disziplinen zu. Es

kann daher hier nicht detailliert behandelt werden. Gleichwohl empfiehlt sich aus kulturell-realistischer Sicht eine Untersuchung zumindest dreier grundlegender strategiebezogener Symbolfunktionen, da diese unterschiedliche Auswirkungen auf die Wahl operationaler Strategien haben können. Die erste der drei ist eine nach innen gerichtete Funktion von Symbolen, was die organisationskulturelle Literatur als Autokommunikation bezeichnet (Broms/Gahmberg 1983). Im Gegensatz zum traditionellen Strategieverständnis als Anpassung interner Ressourcen an externe Opportunitäten, bzw. Bedrohungen dienen autokommunikative Strategien nicht der Interaktion einer Organisation mit einem anderen Akteur, sondern vielmehr der Bestärkung von Selbstverständnis und Selbstvertrauen des Entscheidungsträgers durch die Ansprache einer neben dem eigentlichen Wortsinn existierenden, weiteren sprachlichen Bedeutungsebene („second code“). Sie sind grundsätzlich wiederholbar und funktionieren mithin als linguistisches Vehikel:

„Autocommunicational information is not quantitative or additive in character; it is qualitative. It can be repeated; it adds enhancement of the reader's ego. (...) A national culture, not only an individual, can perform a reading with a second code by saying: „This text represents our culture, is us.“ People add second codes to speeches. Every statement by Lech Walesa may be read: 'This is Poland speaking'.” (Broms/Gahmberg 1983: 487)

Die zweite Generation strategischer Kulturforschung (strategische Kultur als Mythos) hatte mit ihrer Unterscheidung von deklaratorischen und operationalen Strategien diesen Topos bereits auf Sicherheitsfragen angewendet. Das Paradigma der (deklaratorischen) nuklearen Abschreckung repräsentiert nach dieser Auffassung ein gutes Beispiel für eine durch Stilisierung eines idealisierten und ahistorischen, strategischen Entscheidungsmythos hervorgerufene Autokommunikation. Der Kompetenz- und Autoritätszuwachs des Entscheidungsträgers verhält sich dabei proportional zum Grad seiner Akzeptanz dieses Mythos'. Solange aber derartig idealisierte Strategien lediglich der internen Stabilisierung politischer Entscheidungseliten dienen, können deren tatsächliche, operationale Strategien anderen Parametern folgen (rational choice oder standardisierte Prozeduren). Aus autokommunikativer Perspektive besteht deshalb kein Anlass zu der Annahme, dass Symbole und Mythen tatsächlich Einfluss auf operationale Doktrinen ausüben. Der Mythos ist konstruiert und dient lediglich als Legitimationsinstrument; er ist das bewusst herbeigeführte und gepflegte Zerrbild

operationaler Strategien. Insoweit könnten tatsächlich vorliegende strategische Kulturen im Falle von Autokommunikation durch diese überlagert, bzw. unkenntlich gemacht werden. Sie hätten dann jedenfalls keinen messbaren Effekt auf strategisches Verhalten (Johnston 1995b: 57).

Eine zweite Symbolfunktion betrifft interne Prozesse in Entscheidergruppen. Durch die Etablierung einer offiziellen Diskurssprache werden alternative Strategien unterdrückt oder eliminiert, um die Hegemonie in Entscheidungssituationen aufrechtzuerhalten. Durch den Gebrauch dieser Diskurssprache identifizieren sich Gruppenmitglieder nicht nur untereinander, sondern auch nach Extern als sachkundige und legitime Autoritäten. Die übrigen Gruppenmitglieder tragen dann – *groupthink*-Prozessen nicht unähnlich – Entscheidungen mit einer höheren Wahrscheinlichkeit und ohne Rücksicht auf deren Natur oder mögliche Konsequenzen mit. Ein symbolischer Strategiediskurs ist aus dieser Perspektive hinsichtlich seiner Wirkung vergleichbar mit klassischen Autoritätssymbolen (Titel, akademische Grade, Uniformen) (Jackson 2008). Stephen Walt hat argumentiert, dass Eliten aus verschiedenen Gründen ein Interesse an einer solchen Limitierung strategischer Debatten haben dürften:

„The groups that play the largest role in shaping strategic thought (e.g., the military services, defense contractors, and so-called „defense intellectuals“) also have a large stake in the conclusions that are drawn. Naturally, they are unlikely to favor strategic proposals that undermine their own positions. Efforts to silence or discredit their critics will be common as well, even when such critics are correct.” (Walt 1987: 147)

Demnach sind strategische Debatten nicht etwa Orte eines freien Wettbewerbs der besten Ideen. Sie sind vielmehr in nicht unerheblichem Maße den politischen und bürokratischen Interessen der Teilnehmer unterworfen. Nicht die beste Lösung eines strategischen Problems hat Priorität, sondern die Wahrung partikularer Belange:

„In other words, much of the strategic community has a greater interest in defending their positions than in pursuing truth.” (Walt 1987: ebd.)

Dies führt zu der Annahme, dass das Spektrum strategischer Diskurse durch Sprache sowie durch die Konzeptionalisierungen und Logiken derer definiert wird, die als Träger geteilter Annahmen den Prozess strategischer Entscheidungsfindung dominieren. Der Widerspruch zu autokommunikativen Ansätzen ist hier offensichtlich. Die Wahl



einer bestimmten Strategie ist maßgeblich durch Symbole und Sprache bestimmt. Die dritte vom kulturellen Realismus angeführte Symbolfunktion ist das „kognitive Dissonanzargument“ (1995b: 59). Es hat Überlegungen zu politischen Identitätsbildungsprozessen zur Grundlage. Nach Ernest Bormann existieren politische Gemeinschaften zunächst als rhetorische Gemeinschaften, deren innerer Zusammenhalt durch gemeinsame Mythen und Sprache aufrechterhalten wird. Damit wird gleichzeitig insbes. die Einzigartigkeit einer politischen Gemeinschaft betont. Da jedoch eine solche Einzigartigkeit nur relativ, d.h. im Verhältnis zu etwas anderem – etwa der Einzigartigkeit einer zweiten politischen Gemeinschaft – existieren kann, beinhaltet der Prozess der Bildung politischer Gemeinwesen auch immer eine Komponente, die sie nach außen hin von anderen Zusammenschlüssen unterscheidbar macht und die bestimmt, wer Teil des Gemeinwesens ist und wer nicht, bzw. wer als Bedrohung zu betrachten ist:

„Formal and informal groups and communities within the formally defined boundaries of an organization create consciousnesses by their members becoming aware that they are involved in an identifiable group and that their group differs in some important respects from other groups. (...) In the process of creating an awareness of their groupness, the members need to share fantasies that clearly distinguish the „we“ of the group of the „they“ of the others.” (Bormann 1983: 105f.)

Die Auffassung, der zufolge politische Identitäten zuvörderst aus Abgrenzung gegen über anderen Identitäten hervorgehen, findet sich im Übrigen auch in Samuel Huntingtons berühmter These vom Zusammenprall der Kulturen wieder. In dem Maß, wie der strategische Sprachhabitus einer Gemeinschaft Unterschiede in den Auffassungen und Werten einer anderen Gemeinschaft gegenüber zu betonen vermag – je stärker also der Gegner als solcher stilisiert und „entmenschet“ wird –, steigt die Legitimität aller politischen Maßnahmen gegen ihn. Bedeutsam ist dies natürlich vor allem für die Akzeptanz von Zwangsmaßnahmen, d.h. den Einsatz von Gewalt gegen eine als „die Anderen“ wahrgenommenen Gemeinschaft (Johnston 1995b: 59). In gleicher Weise können Symboldiskurse von der allgemein akzeptierten und sozial perpetuierten Norm abweichendes Verhalten durch „Sprachkosmetik“ rationalisieren. Durch diese Umwidmung, bzw. Umbenennung werden Verhaltensweisen, die ansonsten Widerspruch erregen würden, in linguistisch akzeptable Formen gebracht und damit durchsetzbar:

„Myths used to describe both the behavior of the group and that of the adversary can „explain and reconcile contradictions between professed values and actual behavior,“ thus providing both a resolution of cognitive dissonance as well as a public justification for behavioral choices.” (Johnston 1995b: ebd.)

Es wird hier deutlich, dass das Argument der kognitiven Dissonanz die Bandbreite möglicher Verhaltensweisen nicht etwa schmälert, sondern in der Tat vergrößert. Anstatt im Versuch, kognitive Dissonanzen durch den Ausschluss unakzeptabler Verhaltensweisen aus dem strategischen Repertoire zu überwinden, werden Mythen und Symbole dazu eingesetzt, diese Unterschiede umzudeuten oder zu verschleiern. Jede im Vokabular einer solcherart idealisierten Strategie formulierte Entscheidung ist mit größerer Überzeugungskraft und Legitimität ausgestattet.

Es sind damit drei Argumente für eine Disjunktion von strategischer Kultur und operationalem Handeln dargelegt. Selbst wenn eine spezifische strategische Kultur besteht, so hat sie angesichts autokommunikativer Selbsterhaltungsprozesse, interner „groupthink“-Phänomene sowie der Möglichkeit einer linguistischen Umdeutung und „Heilung“ unakzeptablen Verhaltens keine – oder zumindest keine messbare – Auswirkung auf strategische Entscheidungen. Dies illustriert eindrucksvoll die methodischen Schwierigkeiten, denen sich die SKA im Allgemeinen und der kulturelle Realismus im Besonderen gegenüber sehen:

„They suggest the possibility that strategic culture will have little to do with strategic choice, and indicate the analytical problems this possibility raises.” (ebd.: 60)

Es besteht ferner ein zweiter, genereller Vorbehalt, wonach die Möglichkeit besteht, dass strategische Kulturen zwar messbare Effekte auf Staatenverhalten haben, dieses aber nicht nennenswert schwankt. Bedenken knüpfen dabei vor allem an die Art und Weise der Entstehung von Staaten als Gruppenidentitäten. Arbeiten aus Anthropologie und Sozialpsychologie haben gezeigt, dass die Konstruktion von Gruppenidentitäten immer auch mit der Erzeugung von in-group/out-group- Konflikten einhergeht.<sup>162</sup> Je

---

<sup>162</sup> Dies besagt die Social Identity Theory (SIT) nach Henri Tajfel und John Turner (Tajfel 1982; Tajfel/Turner 1986: 7-24). Auch in der Politikwissenschaft ist das Postulat, wonach (staatliche) Identitäten nicht *a priori* bestehen, sondern sich formieren, gebräuchlich. Es entstammt dem Konstruktivismus und folgt aus Alexander Wendts Theorem, demzufolge Staaten keine intrinsischen

stärker die Identifikation innerhalb der in-group ausgeprägt ist, desto intensiver wird die out-group abgelehnt. Mit Verstärkung der in-group – Identifikation wird die Einstufung der out-group als potentielle Bedrohung zunehmend erleichtert. Jonathan Mercer hat gezeigt, dass ein direkter Zusammenhang zwischen intensiver in-group-Identifikation und aggressivem Verhalten gegenüber out-groups besteht (Mercer 1995: 241ff.). Für die Verortung eines Akteurs im Zentralparadigma des kulturellen Realismus kann mithin gefolgert werden, dass die Einnahme von Extrempositionen entlang der drei Achsen in linearer Abhängigkeit zur Intensität und Exklusivität seiner Identität steht. Akteure (Staaten), die solch hochgradige in-group-Identifikation teilen, sollten demnach auch gleiche strategische Kulturen i. S. „harter Realpolitik“ ausgebildet haben. Umgekehrt kann angenommen werden, dass das Verfolgen „weicher Idealpolitik“ die Folge schwach ausgeprägter in-group-Dynamiken ist.

Es ist ferner denkbar, dass sich eine solche strategische Kultur aufgrund von wahrgenommenen Werteüberscheidungen in der in- und der out-group etabliert, womit die Theorie des demokratischen Friedens berührt ist, nach der Demokratien untereinander keine, gegen nichtdemokratische Systeme jedoch bevorzugt Kriege führen. Danach besteht zwischen Demokratien keine Bedrohungswahrnehmung i. S. e. Nullsummenspiels, da jede Seite von der anderen glaubt, dass sie, wie sie selbst, im Konfliktfall Verhandlungs- und Ausgleichsinstrumente zum Einsatz bringen wird.<sup>163</sup> Liberale Demokratien verstehen sich als Teil einer Gemeinschaft demokratischer Staaten und betrachten sich damit als Bestandteil einer großen „Demokratie-in-group“. Eine solche Parallelität grundsätzlicher Wertvorstellungen besteht mit

---

Qualitäten haben: Ohne Interaktion haben zwei Staaten („ego“ und „alter“) keine Identität und folglich auch keine Sicherheitsinteressen. Bis es zur Interaktion kommt, existieren keinerlei Erwartungen, daher nimmt kein Staat an, der andere könne aggressiv sein. Demnach ist das von neorealistischer Seite postulierte Selbsthilfesystem angesichts internationaler Anarchie nicht schlüssig, da es keineswegs als zwangsläufig angenommen werden müsse: „If states find themselves in a self-help system, this is because their practices made it that way. Changing the practice will change the intersubjective knowledge that constitutes the system“ (Wendt 1992: 401f.). Die Ontologie des strukturellen Realismus nach Waltz erlaubt jedoch nicht einmal theoretisch eine andere Systemqualität als die der Selbsthilfe. Dies wird von konstruktivistischer Seite bevorzugt angeführt, wenn es um das Aufzeigen methodologischer Schwächen im Neorealismus geht. siehe etwa Dessler 1989.

<sup>163</sup> Die Theorie des demokratischen Friedens fußt auf einer langen, liberalen Tradition im Bereich der Internationalen Beziehungen und wird häufig mit Arbeiten von Immanuel Kant und Karl Deutsch in Verbindung gebracht. Für einen Überblick siehe Huth/Allee 2002.

nichtdemokratischen Staaten dagegen nicht, wodurch diese zur out-group und damit nicht nur zur potentiellen Bedrohung, sondern sogar zum präferierten Ziel kriegerischer Auseinandersetzungen i. S. gewaltsamer „Demokratisierung“ werden können.

Für die Bildung und Prioritisierung strategischer Präferenzen bedeutet dies, dass strukturelle Bedingungen offenbar nur von nachrangiger Bedeutung sind: Unterschiedliche strategische Kulturen resultieren aus unterschiedlichen strategischen Präferenzordnungen. Diese ergeben sich aus der Position eines Staats entlang der drei Achsen des Zentralparadigmas. Die Position innerhalb des Paradigmas wiederum ist eine Funktion der unterschiedlichen Intensitäten der in-group – Identifikation. Folgt man dieser Logik, so gelangt man zu dem Ergebnis, dass lediglich zwei strategische Kulturen existieren. Zwischen Demokratien bestehen idealpolitische strategische Kulturen, während sowohl zwischen Demokratien und Nichtdemokratien als auch zwischen diesen und ihresgleichen realpolitische strategische Kulturen staatliches Handeln bestimmen (Johnston 1995b: 61). Aus dieser Perspektive ergäbe sich also eine lediglich duale Typologie strategischer Kulturen mit zwei konstanten Ausprägungen. Zwar wären strategische Verhaltensweisen von Staaten damit tatsächlich (messbar) durch strategische Kulturen beeinflusst. Gleichwohl würden diese nicht nennenswert schwanken, sondern – je nach den beteiligten Regierungsformen in einer Konstellation – entweder ideal- oder realpolitischen Prinzipien folgen. Damit würden strategische Kulturen grundsätzlich über eine große Anzahl von Staaten hinweg geteilt werden und deren Politik maßgeblich bestimmen. Unbeachtet blieben dabei jedoch die über eine solche Ansammlung von Staaten unweigerlich auftretenden Unterschiede auf einzelstaatlicher, nicht-systemischer Ebene. Falls diese duale Typologie strategischer Kulturen empirisch nachweisbar wäre, so spräche dies durchaus für eine kausale Verbindung von strategischen Präferenzen und geübtem Verhalten. Tatsächlich aber sind sicherheitspolitische Agenden und militärische Doktrin über Staaten hinweg höchst heterogen und lassen sich keineswegs in jedem Fall eindeutig einer der hier entwickelten Kategorien zuordnen.

## **5.5 Zwischenergebnis**

Angesichts der bis zum heutigen Tage fortdauernden Untertheoretisierung strategischer Kulturforschung ist die SKA nach dem Ansatz des kulturellen Realismus auch im

Lichte der offenen Fragen gegenwärtig das einzige Verfahren, das genügend abstrahiert ist, um in der politikwissenschaftlichen Praxis zum Einsatz gebracht zu werden. Es ist in diesem Zusammenhang vor allem die Möglichkeit der Testung theoretisch hergeleiteter Vorhersagen strategisch-kulturellen Verhaltens hervorzuheben, die Johnstons Analysekonzept nachhaltig charakterisiert und es von allen bislang vorgebrachten theoretischen Annäherungen unterscheidet. Die im Rahmen anderer Ansätze entweder rein mechanistisch oder als generell abwesend charakterisierte Beziehung zwischen strategisch-kulturellen Überzeugungen und konkreter Strategiewahl wird durch den kulturellen Realismus hinreichend durchdrungen, wenn sie auch nicht gänzlich aufgeklärt werden kann. Gemessen an dem Bestreben, weniger das „wie“ als viel mehr das „ob“ dieser Relation zu bestimmen, kann hier im folgenden abschließend davon ausgegangen werden, dass der kulturelle Realismus grundsätzlich eine wissenschaftlich genügend fundierte Methode zur Analyse kultureller Einflussfaktoren auf sicherheitspolitisches Verhalten bietet. Es wird nun der Frage nachzugehen sein, in wieweit sie auch auf Kontexte der TBK angewendet werden kann, da diese, wie gezeigt wurde, nicht ausschließlich das Außenverhältnis von Staaten betrifft, sondern sich vielmehr als Schnittmenge aus äußerer und innerer Sicherheit darstellt.

## **6 Terrorismusbekämpfung und strategische Kulturanalyse**

Ein kulturstrategischer Ansatz betont die Bedeutung von durch historische Verläufe und Erfahrungen geprägten normativen und kognitiven Überzeugungen eines Gemeinwesens – i. d. R. eines Staates – für den Einsatz von Zwang als politischem Mittel (Longhurst 2000: 301). Solcherlei gebildete Überzeugungen und Praktiken kumulieren zu einer spezifischen Geisteshaltung, die, so Marvin Harris, als Denk- und Handlungsrepertoire einer sozialen Gruppe unabhängig von genetischer Vererbung von einer Generation auf die folgende übertragbar ist (Harris 1980: 47). In der Politikwissenschaft ist das Analysekonzept der SKA bislang dazu eingesetzt worden, strategische Entscheidungen im Bereich der Außen- und Verteidigungspolitik auf kulturelle Dispositionen der Handelnden zurückzuführen, um so Kontinuität und Wandel zu erklären. Weiterentwickelt wurde es – neben der hier nachgezeichneten theoretischen Auseinandersetzung – insbesondere auch durch die wissenschaftliche Praxis, namentlich im Rahmen von Fall-, bzw. Länder- und Regionalstudien. Wie bereits erörtert, kann, ja: muss staatliche TBK als ein eigenständiges, „virtuelles“

Politikfeld begriffen werden, auf dem ihre materiellen Inhalte zusammengefasst sind und auf dem politische Entscheidungen getroffen werden. Die in diesem Politikfeld angesiedelten Elemente entstammen ihrerseits den vormalig eindeutig getrennten Bereichen der inneren und äußeren Sicherheit gleichermaßen. Damit handelt es sich bei TBK nicht um ein originäres, sondern vielmehr ein derivatives, inhaltlich zwischen den beiden Ausgangsfeldern Innenpolitik und Außenpolitik stehendes Politikfeld.

Aus dieser Konzeption ergibt sich im Zusammenhang mit der hier verfolgten Thematik eine grundsätzliche Fragestellung: Kann das Politikfeld der TBK mit dem Instrumentarium der SKA gewinnbringend untersucht werden? Daran müssen zunächst noch Zweifel bestehen, denn die SKA ist ein Instrument zur Untersuchung solcher Entscheidungen, die auf die äußere Sicherheit eines Staates bezogen sind. Das Politikfeld der TBK enthält jedoch auch Elemente, die dem Bereich der inneren Sicherheit entstammen. Somit ist zunächst zu klären, ob die SKA auch zur Analyse solcher Entscheidungen herangezogen werden kann, die sich nicht auf die äußere Sicherheit von Staaten als Teil ihrer Außenpolitik, sondern dezidiert auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft beziehen (Innenpolitik). Anderes ausgedrückt: Es ist zu prüfen, ob auch die innere Sicherheit mittels SKA untersucht werden kann, denn könnte sie es nicht, so gelänge eine strategisch-kulturelle Untersuchung staatlicher TBK nur unzureichend, weil lediglich deren außersicherheitliche Bezüge durch die Analyse erfasst würden. Die Literatur hält soweit ersichtlich keinen Versuch bereit, das Konzept der SKA auch für Entscheidungen im Bereich der inneren Sicherheit zum Einsatz zu bringen. Ob dies methodische Unmöglichkeit oder aber lediglich Unterlassung anzeigt, muss näher untersucht werden, denn kann der Nachweis geführt werden, dass auch die innere Sicherheit einer strategisch-kulturellen Analytik prinzipiell zugänglich ist, so muss dies auch für die Schnittmenge von äußerer und innerer Sicherheit gelten, in der die Inhalte moderner TBK anzusiedeln sind. Damit erschiene auch die hier angestrebte Untersuchung der strategischen Kultur der TBK nach der erörterten Methodik vertretbar, sofern auch deren inhaltliche Anforderungen (Definition, Untersuchungsgegenstand und Untersuchungsmethode) erfüllt werden können.

## 6.1 Innere Sicherheit und strategisch-kulturelle Analytik

Grundsätzlich erscheint die Unterstellung, die innere Sicherheit sei als Teilmenge des Politikfelds Sicherheitspolitik in ähnlicher Weise jenen kulturellen Einflussgrößen ausgesetzt, wie dies für die Bildung außen(sicherheits-)politischer Agenden angenommen wird, zunächst unproblematisch. Man könnte dies allenfalls unter der Prämisse ablehnen, Arbeiten im Bereich der politischen Kulturforschung seien generell verfehlt. Zwar existiert in diesem Feld ein substanzieller Literaturbestand im Hinblick auf die Frage, inwieweit sich politische Kulturen über das Verhältnis von Staat und Gesellschaft manifestieren. Es ist schon ein wenig erstaunlich, dass detaillierte Studien zur der Frage, ob staatliche Entscheidungen (i.S. einer Strategiewahl) im Bereich der inneren Sicherheit ebenfalls kulturellen Ursprungs sein und durch strategisch-kulturelle Analyse nachgewiesen werden können, nicht verfügbar sind. Im Gegensatz zu den internationalen Beziehungen existiert offenbar weder ein ausgeprägter makro- oder mikrotheoretischer Diskurs zur inneren Sicherheit.<sup>164</sup> Dies ist angesichts der erörterten Aufbrechung der traditionellen Trennung von äußerer und innerer Sicherheit umso erstaunlicher. Es stünde nämlich zu erwarten, dass mit zunehmender gegenseitiger Durchdringung beider Sphären auch der theoretische Diskurs durchlässiger und der ursprünglich nur außenpolitisch charakterisierte Erkenntnisgegenstand politischer Beziehungen um eine innenpolitische Komponente ergänzt würde.

---

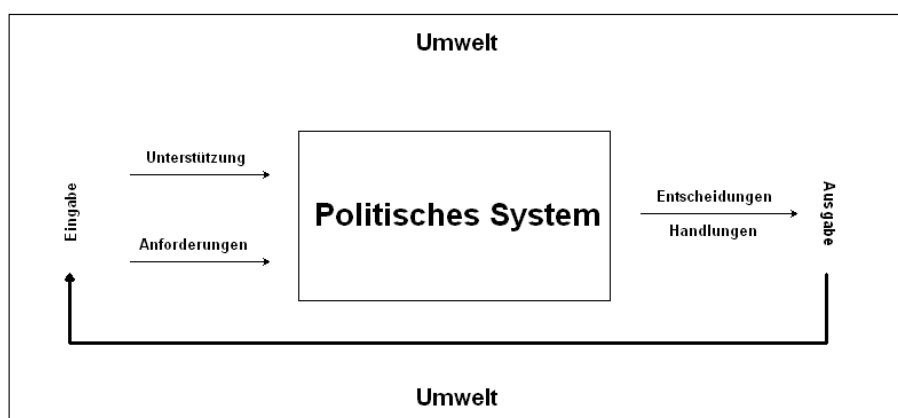
<sup>164</sup> Auf mikrotheoretischer Ebene müssen zweifelsohne die Arbeiten Michel Foucaults berücksichtigt werden, die u.a. auch den Sicherheitsdiskurs unter dem Leitbegriff der „Gouvernementalität“ im Hinblick auf politische Rationalität (institutionelle Gefüge, Verfahren, Machtstrukturen und –dispositive), Machttypologien und historische Prozesse aufarbeiten. Nach Foucault existiert zwischen Regierung und Bevölkerung eine Art „Sicherheitsvertrag“. Dieser besteht zunächst in der Form eines „Territorialvertrags“, nach dem der Staat dafür Sorge zu tragen hat, dass seine Bevölkerung in seinen Grenzen in Sicherheit leben kann. Mit der zunehmenden Entgrenzung sicherheitspolitischer Diskurse nimmt dieser nunmehr die Form eines weiter gefassten „Sicherheitsvertrags“ an, der dem Bürger umfassende Sicherheit vor „Unsicherheiten, Unfällen, Schäden, [und] Risiken jeglicher Art“ (Foucault 2005 [1977]: 139) bietet. Dieses System einer „allgegenwärtigen Fürsorge“ (ebd.: 140) transzendiert bisweilen sogar die staatliche Rechtsordnung, wenn dabei der Eindruck erhalten werden kann, dieses sei Teil eben jener Fürsorge und nicht etwa Ausdruck von Machtmissbrauch oder Willkür. Im anglo-amerikanischen und zuletzt auch im deutschen Sprachraum gewinnen die „governmentality studies“ zunehmend an Popularität und beschäftigen sich streng interdisziplinär mit einer Vielzahl von Forschungsgegenständen. Für eine Einführung in die Arbeiten Foucaults siehe Foucault/Rabinow 1984, dort bes. 234-257.

Als Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen soll das allgemeine Postulat der politischen Kulturforschung dienen, wonach eine politische Kultur als die Summe aller kognitiv und emotional bedingten Einstellungen zur Organisation eines politischen Systems ganz grundsätzlich und *sine conditio* existiert. Ein politisches System kann als die Summe aller politischen Institutionen, Entscheidungsprozesse und deren Inhalte verstanden werden:

„Das politische System bezeichnet die Gesamtheit jener staatlichen und außerstaatlichen Einrichtungen und Akteure, Regeln und Verfahren, die innerhalb eines abgegrenzten Handlungsrahmens (z. B. eines Nationalstaates) an fortlaufenden Prozessen der Formulierung und Lösung politischer Probleme sowie der Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher politischer Entscheidungen beteiligt sind.“ (Holtmann 1994: 517)

Nach David Eastons klassischer Definition (1965: 32) ist ein politisches System vor allem durch die Rückkoppelung der Prozessergebnisse an die Input-Seite gekennzeichnet, an der die in der Öffentlichkeit bestehenden Erwartungen und Unterstützungskräfte in das System eingespeist werden. Systementscheidungen und – Handlungen wirken sich wiederum auf den Grad der Unterstützung sowie auf die Anforderungen und Erwartungen aus, die daran gestellt werden.

**Abb. 10:** Das politische System (nach Easton 1965:32)



Gemäß der in Kapitel 3.1.2 formulierten Definition ist unter innere Sicherheit „*ein Teilbereich des politischen Systems [zu verstehen], welcher die Handelnden (Akteure), die Strukturen (Polity), die Entscheidungsprozesse (Politics) und die materiellen Inhalte bzw. Programme (Policy) enthält, die an der Herstellung der Politik der IS beteiligt sind und diese kennzeichnen*“ (Lange 2006b: 123). Demnach umfasst jede politische



Kultur als die Summe aller Einstellungen und Haltungen zur Organisation eines politischen Systems auch jene Einstellungen, die im Hinblick auf das Politikfeld der inneren Sicherheit existieren. Die SKA trachtet danach, jene Einstellungen zu untersuchen, die im Bereich der äußeren Sicherheit bestehen und durch die strategische Entscheidungen maßgeblich beeinflusst werden. Als Voraussetzung dafür muss der Analyst einen kulturellen Ursprung von, bzw. einen gewissen Grad an kultureller Einflussnahme auf Sicherheitspolitik bejahen, was im Falle der SKA mit dem Verweis auf den analytischen Oberbegriff der politischen Kultur geschieht. Die innere Sicherheit ist nach der hier dargelegten Argumentation ebenfalls unter dieser übergeordneten Kategorie zu subsumieren und damit einer kulturellen Analytik grundsätzlich zugänglich. Es ist auch eine verkürzte Argumentation denkbar, der zufolge die innere Sicherheit schon allein deshalb mittels kultureller Analyse ansprechbar sein müsse, da im Rahmen der SKA als Methode der Untersuchungsgegenstand „Sicherheitspolitik“ den Bereich der inneren Sicherheit schlechterdings umfasse. Hier erübrigt sich der Rekurs auf das Konzept der politischen Kultur. Im Lichte der gemachten Ausführungen bezüglich der Komplexität der Beziehungen zwischen Kultur und strategischem Handeln kann diese Argumentation in ihrer mechanistischen Funktionsweise alleine jedoch nicht überzeugen.

Entscheidungen im Bereich der inneren Sicherheit wirken sich also auf öffentliche Einstellungen zu diesem Themenbereich aus, beeinflussen den Grad der Unterstützung des Systems und prägen die kognitiv und emotional bedingten Einstellungen zu seiner Organisation. Das Politikfeld der inneren Sicherheit ist als Element des politischen Systems diesen Mechanismen unterworfen und mithin Bestandteil des politischen Kulturdiskurses. Damit erscheint auch die Anwendung einschlägiger Untersuchungsmethoden grundsätzlich möglich. Einen spezifischen Hinweis auf die generelle Zugänglichkeit innensicherheitspolitischer Politikbestände durch kulturanalytische Verfahren liefern Jepperson et al. Die Autoren argumentieren, dass Staaten in einem sicherheitspolitischen Umfeld operieren, das grundsätzlich nicht ausschließlich materiell, sondern auch kulturell und institutionell charakterisiert ist. Kulturelle Umweltfaktoren wirken sich dabei nicht nur auf die Motivation für unterschiedliches Verhalten sondern auch auf das Selbstverständnis eines Staates, auf seine „Identität“, aus. Dies gelte für sicherheitsrelevante (strategische) Entscheidungen in Außen- und Innenpolitik gleichermaßen:

„Although we believe these arguments apply to both the domestic and the international environments in which national security policy is made, we shall illustrate them only with reference to the latter.” (Jepperson et al. 1996: 34)

Diese Argumentation steht in (sozial-)konstruktivistischer Tradition, die im Gegensatz zum Neorealismus und Neoliberalismus keine intrinsischen Akteursqualitäten annimmt, sondern davon ausgeht, dass exogene Faktoren wie Identität und Normen für die Herausbildung akteursbezogener Spezifika mitverantwortlich sind. Demnach sind Akteursqualitäten keineswegs essentiell sondern vielmehr sozial kontingent. Wenn ein solcher Kontingenzzusammenhang zwischen staatlicher Identität und der Wahl strategischer Optionen auch im Hinblick auf die interne Handlungsumgebung besteht, so ist die notwendige Vorraussetzung für die Anwendung eines kulturanalytischen Verfahrens bereits gegeben. Es kann mithin abschließend davon ausgegangen werden, dass aus methodischer Sicht keine Bedenken gegen die Anwendung kulturanalytischer Methoden auch im Bereich der inneren Sicherheit bestehen.

Die Ausgestaltung moderner Terrorismusbekämpfungspolitik erfordert angesichts transnationaler sowie virtuell unbegrenzter und damit kaum im politischen Verhandlungsprozess auflösbarer terroristischer Agenden den Zugriff auf Belange der äußeren und inneren Sicherheit gleichermaßen. Über ein strategisch-kulturelles Analysemodell soll untersucht werden, ob in der deutschen TBK infolge des externen Schocks des 11. September 2001 Veränderungen in den normativen Grundlagen dieser Politik nachweisbar sind. Die für TBK konstitutiven Teilbereiche der inneren und äußeren Sicherheit sind dem analytischen Instrumentarium der SKA wie gezeigt jeweils zugänglich. Im Überschneidungsbereich beider Konstituenten sind die materiellen Inhalte der TBK abgebildet, die dort ihrerseits ein virtuelles Politikfeld formt. Können die jeweiligen Norminhalte für sich genommen strategisch-kulturell untersucht werden, so muss dies auch für den Bereich ihrer Überlagerung gelten, da durch die Engführung der Inhalte nichts grundsätzlich Neues geschaffen wird, dessen innere Verfasstheit nichts mehr mit den ursprünglichen Materien gemein hätte. Auch eine „Auslöschung“ eines eindeutig einer Seite zurechenbaren Mittels infolge der Überschneidung mit einem ähnlichen Mittel der anderen Seite ist nicht evident, da es sich im konkreten Fall in aller Regel um eine „nicht-destruktive“ Überschneidung handelt: Die Anwendung moderner Rüstungstechnologie zur Grenzüberwachung verlagert weder die materiellen Inhalte des

Grenzschatzes ausschließlich in den Bereich der Streitkräfte, noch verliert etwa die BPol ihren grundsätzlichen Objektschutzauftrag, wenn Streitkräfte im Rahmen verfassungsrechtlicher Vorgaben an diesen Aufgaben auch im Innern unterstützend teilnehmen. Die ausdrückliche Etablierung einer solchen Schnittfläche ist im Grunde eine „Verlegenheitslösung“ und dient als Hilfskonstruktion der Fixierung des komplexen Geflechts materieller Überschneidungen zwischen innerer und äußerer Sicherheit im Hinblick auf die Aufgaben der TBK.

Fraglich ist nunmehr, ob eine kulturelle Analytik der TBK überhaupt geeignet ist. Sie wäre es dann, wenn eine Definition formuliert werden könnte und geeignete Analysegegenstände vorhanden wären, die einer Untersuchung mit den Methoden der SKA zugänglich sind. Kann dies geleistet werden, so wäre das Konzept der SKA in der Ausprägung des kulturellen Realismus für die Untersuchung strategischer Kulturen auch in der TBK geeignet.

## **6.2 Definition**

Für eine Definition muss zunächst auf das Zentralparadigma (ZP) des kulturellen Realismus rekurriert werden, wonach die strategische Kultur eines Staates als auf drei paradigmatischen Annahmen ruhend begriffen werden kann. So sind Vorstellungen hinsichtlich der Rolle von (1) Krieg als Bestandteil der menschlichen Existenz, (2) den Charakteristiken des Gegners und (3) der Wirksamkeit politischer Zwangsmittel für die Formierung strategischer Kulturen i. S. abgestufter Präferenzordnungen in Entscheidungssituationen wesentlich. Wenn diese Grundannahmen in der Form eines zentralen Paradigmas für sicherheitspolitische Präferenzen im Außenverhältnis von Staaten prägend sind, so darf man vermuten, dass für Handlungspräferenzen im Bereich der inneren Sicherheit (und damit der aus äußerer und innerer Sicherheit zusammengesetzten TBK) ebenfalls ein solches Paradigma formuliert werden kann. Für eine Analyse werden dann die Untersuchungsgegenstände nach den strategischen Grundannahmen des ZP kodiert und die enthaltenen Ursache-Wirkungs-Kalküle und Kausalurteile mittels kognitiver Kartierung sichtbar gemacht.

Im Hinblick auf die Vorstellungen darüber, ob Krieg menschliche Beziehungen grundsätzlich prägt und wann der Einsatz von Zwangsmitteln akzeptabel sein kann, erscheint die analoge Frage plausibel, ob politisch motivierte Gewalt durch Private in

einem System sozialer Austauschverhältnisse als reguläres Phänomen oder als Aberration betrachtet wird und in welchem Maß zur seiner Abwehr staatlicher Zwang ausgeübt werden darf. Entscheidend ist dabei der akzeptable Grad von Zwang, nicht seine Anwendung *per se*.<sup>165</sup> Konkret prägt sich diese erste strategisch-kulturelle Grundannahme zur TBK demnach in der Frage aus, in welchem Maße Verschärfungen in staatlichen Sicherheitsstrukturen i. S. d. Einschränkung liberaler Freiheitsrechte, bzw. des Ausbaus der Sicherheitsorgane zur Abwehr terroristischer Risiken hingenommen werden können. Bezugspunkte auf dieser ersten Achse des Paradigmas wären somit das Minimum „minimal nötiger Zwang“ sowie das Maximum „maximal möglicher Zwang“. Im Folgenden wird die Achse verkürzt mit „Versicherheitlichung“ (V) bezeichnet.

Auf der zweiten Achse verortet das ZP der SKA die Annahmen hinsichtlich der Charakteristika des Gegners, namentlich, ob dieser offensive, adaptive oder defensive Strategien verfolgt. Im Zusammenhang mit TBK werden terroristische Kräfte (Personen oder Organisationen) als „Gegner“ aufgefasst, durch deren Handlungen ein politisches System in seiner Sicherheit zumindest potentiell gefährdet ist. Diese Gefährdungen können theoretisch zwar ebenfalls aggressiver („offensiv“ als Maximum), selektiver („adaptiv“ als Mittelwert) oder aber passiv-abwartender Natur sein („defensiv“ als Minimum). Auf den konkreten Fall einer Bedrohung durch eine Kampagne eines terroristischen Akteurs angewendet, könnte diese denn als offensiv gelten, wenn mit Anschlägen unmittelbar zu rechnen ist oder mit solchen glaubwürdig gedroht wird. Adaptive Strategien gehören grundsätzlich ebenfalls zur operationalen Rationale jedes terroristischen Akteurs, sofern er Entdeckung und Festnahme vermeiden, bzw. seiner Tötung entgehen will.<sup>166</sup> Sie werden dann zur Anwendung gebracht, wenn innerhalb des Operationsgebiets eine besonders repressive TBK betrieben wird und der terroristische Handlungsspielraum dadurch in einer Weise einengt wird, die das Verfolgen rein offensiv ausgerichteter Agenden im Hinblick auf die Kosten-Nutzen-Relation

---

<sup>165</sup> Die Möglichkeit, dass ein mit terroristischen Bestrebungen konfrontierter Staat auf die Anwendung von Zwangsmaßnahmen aufgrund strategisch-kultureller (nicht: strukturell-materieller!) Dispositionen willentlich und vollumfänglich verzichtet, dürfte lediglich theoretischer Natur sein.

<sup>166</sup> Im Falle des suizidalen Terrorismus gilt dies eingeschränkt, da der Täter sein eigenes Leben im Zuge des Anschlags bewusst vernichtet und somit die Gefahr der Festnahme oder Tötung für ihn gegenstandslos erscheinen muss. Allerdings sind die Drahtzieher solcher Operationen selbst keine Selbstmörder und dürften ihrer Ermittlung oder Tötung durch Sicherheitskräfte nach Möglichkeit entgehen wollen.

unattraktiv erscheinen lässt. Anschläge sind infolge dessen allenfalls vereinzelt – und damit nicht als Bestandteile einer Kampagne erkennbar – auf verhältnismäßig schwach geschützte Ziele zu erwarten, die weder einen besonderen Symbolwert aufweisen, noch die Möglichkeit bieten, massive Schäden an Menschenleben und Sachen zu erzeugen. Schließlich sind defensive, bzw. passiv-abwartende Verhaltensweisen denkbar, die in Regruppierungsphasen nach Ermittlungserfolgen, bei Ressourcenknappheit, vermeintlicher oder tatsächlicher Unterwanderung durch Sicherheitsdienste sowie ferner im Falle personeller Engpässe infolge unzureichender Rekrutierungserfolge gewählt werden.

Eine solche Modellierung kann zwar unmittelbar einleuchten, ist aber durchaus nicht unproblematisch. Auf der Suche nach vermeintlichen Ursache-Wirkungs-Kalkülen im Bereich der TBK sind naturgemäß jene Untersuchungsgegenstände von besonderem Interesse, die eine möglichst hohe Zahl kausaler Wägungen enthalten. Eine hohe Dichte derartiger Aussagen kann besonders in solchen Untersuchungsgegenständen angenommen werden, die in zeitlicher Nähe zu einer korrespondierenden strategischen Erfahrung, mithin einem terroristischen Ereignis entnommen werden. Vor dem Hintergrund gerade erlittenen Terrorismus wird ein Untersuchungsgegenstand allerdings voraussichtlich kaum jemals die Vorstellung eines politischen Entscheidungsträgers enthalten, der Gegner verfolge zu diesem Zeitpunkt keine offensive Strategie. Terroristische Akteure verhalten sich zudem grundsätzlich nur dann adaptiv, bzw. defensiv, wenn sie durch externe Repression oder innere Umstände dazu gezwungen sind. Diese Zustände sind jedoch im Hinblick auf das Wesen des Terrorismus lediglich temporäre Aberrationen. Sein originärer *modus operandi* ist, wie bereits erörtert, die Gewaltanwendung und damit die Offensive.<sup>167</sup> Zur Vermeidung analytischer Tautologien erscheint es daher ratsam, auf der Achse der Vorstellungen über den Gegner nicht auf dessen vermeintlich verfolgte Strategie, sondern auf sein geschätztes operatives Potential abzustellen. Handelt es sich bei dem Gegner um eine kleine, mittellose und gesellschaftlich isolierte Kleingruppe oder aber um eine große, potente und umfeldstarke Organisation? Welches Maß von Gewalt ist sie vermeintlich

---

<sup>167</sup> Daraus folgt auch, dass elementar defensiv eingestellte, d. h. auf die Anwendung von oder die Drohung mit Gewalt verzichtende Gruppen politischer und/oder religiöser Extremisten keine Terrorgruppen sind, sondern vielmehr dem Bereich politischer Protestbewegungen zuzuordnen sind.

zur Erreichung ihrer Ziele bereit einzusetzen? Über welche Mittel verfügt sie vermutlich und welche Mittel ist sie bereit einzusetzen, sofern sie darüber disponierte? Insoweit sind auf der zweiten Achse des ZP der TBK die Vorstellungen über das vermutete operative Gesamtpotential eines terroristischen Gegners dargestellt. Das Intervall reicht vom Minimum „sehr geringes operatives Potential“ bis zum Maximum „sehr großes operatives Potential“, die Kurzbezeichnung der Achse lautet „Potential“ (P).

Achse 3 schließlich umfasst die vertretenen Auffassungen zu der Frage, inwieweit Zwangsmittel im Bereich der TBK überhaupt Wirkung entfalten können. Dabei wird analog zu der im Zusammenhang mit Achse 1 vermuteten Abwesenheit des vollständigen Zwangsverzichts auf Seiten des betroffenen Staats angenommen, dass eine minimale Restwirksamkeit staatlicher Pressuren in jedem Fall gegeben ist. Das Achsenminimum ist insofern mit „kaum wirksam“ statt mit „nicht wirksam“ designiert. Für das Skalenmaximum ergibt sich die Auffassung, wonach die Anwendung von staatlichem Zwang als „sehr wirksam“ eingestuft wird. Nachfolgend wird diese Achse kurz mit „Responsivität“ (R) bezeichnet.

Die Ermittlung der einzelnen Skalenpositionen erfolgt nach Maßgabe des kulturellen Realismus über die inhaltliche Analyse. Aufgrund der Vielfalt an verwendeten Formulierungen können die Befunde gleichwohl nicht vollständig vereinheitlicht werden. Da die Analyse Merkmalsausprägungen einer Untersuchungseinheit nicht in Form eines konkreten, (ordinal-)skalierbaren Messwerts hervorbringt, scheidet die eindeutige Einordnung eines Artefakts in ein System strenger und überprüfbarer numerischer Zuordnung aus sachlichen Gründen aus. Gleichwohl böte eine numerische Aufbereitung der Untersuchungsergebnisse ein hohes Maß an Komplexitätsreduktion und damit eine bessere Vergleichbarkeit. Zur Beurteilung systemischer Zusammenhänge, die nicht objektiv messbar sind, bietet die Psychotherapie das Instrument der sog. Skalierungsfrage an, welches vor allem in der systemischen Therapie, aber auch im Bereich der Beratung („consulting“) und der Leithilfe („coaching“) angewendet wird (vgl. De Jong/Berg 2008: 168ff; Bamberger 2005: 62ff.). Durch diese Technik sollen „weiche“, d.h. nicht eindeutig definierbare Kategorien und Begriffe greifbar und Veränderungen nachvollziehbar gemacht werden (z. B. Motivation, Teamfähigkeit oder Zufriedenheit). Die Skalierungsfrage ist mithin eine Methode zur Komplexitätsreduktion und unterliegt damit den diesen Techniken allgemein anhaftenden Einsprüchen und Ungenauigkeiten. Üblicherweise findet eine

mit dem Wert 0 beginnende und dem Wert 10 endende Skala Verwendung. Zur Quantifizierung etwa der Motivation bedeutet der Wert 0 „keine Motivation“ und der Wert 10 „volle Motivation“. Die subjektive Verortung einer Merkmalsausprägung in den Wertebereich der Skala liefert eine numerische Größe, die mit anderen auf diese Weise gewonnenen „Messgrößen“ vergleichbar ist und durch die Abweichungen, bzw. Schwankungen verfolgt werden können. Dabei bedient sich die Technik der Skalierungsfrage mathematischer Aussagen, etwa dass die Zahl 5 kleiner ist als die Zahl 7 oder die Zahl 3 größer ist als die Zahl 2.

Um die Auswertung der gewonnen Artefakte zu erleichtern und um Veränderungen aufzuzeigen, wird bei der Frage der Einordnung einer Merkmalsausprägung in das ZP auf die Technik der Skalierungsfrage zurückgegriffen. Auf diese Weise wird der Verwendung von unkonkreten und praktisch nicht miteinander vergleichbaren Umschreibungen wie „erhöht“ oder „unterdurchschnittlich“ vorgebeugt. Jeder Grundannahme des ZP wird im Anschluss an die Kodierung der strategisch-kulturellen Artefakte eines Untersuchungsgegenstands ein (subjektiver) Wert zwischen Null und Zehn zugeordnet. Mit der Bildung des arithmetischen Mittels dieser Werte kann auch die im ZP abgebildete strategische Kultur (sK) numerisch dargestellt werden. Unter Berücksichtigung der oben gemachten Einschränkungen einzelner Skalenintervalle wird der Messbereich der einzelnen Achsen wie folgt festgelegt:

**Abb. 11:** Skalierung des Messbereichs

Achse 1 : Versicherheitlichung (V)

Welches Maß von Zwang ist für die Bekämpfung des Gegners akzeptabel?

<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
minimal nötiger Zwang					maximal möglicher Zwang					

## Achse 2: Potential (P)

Über welches operative Potential verfügt der Gegner vermutlich?

<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
sehr gering					sehr groß					

## Achse 3: Responsivität (R)

Wie effektiv kann Zwang zur Bekämpfung des Gegners eingesetzt werden?

<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
kaum					sehr					

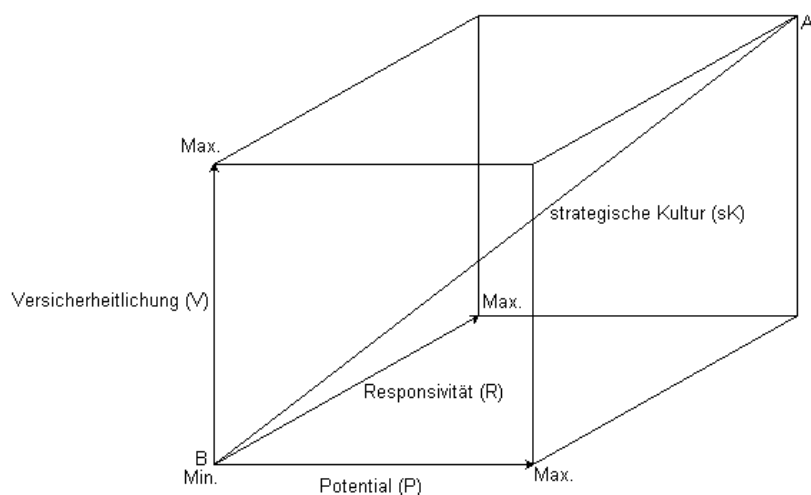
Die auf den drei Achsen des Paradigmas jeweils eingenommenen Positionen bilden die abgestufte Präferenzordnung für die Frage, welche staatlichen Strategien der TBK als effektiv betrachtet werden. Diese können sich dabei wie bei der ursprünglichen Modellierung zwischen „harter Realpolitik“ (falls alle Grundfragen des ZP maximale Werte annehmen) und „weicher Diplomatie“ (alle Fragen nehmen minimale Werte an) bewegen. Im Kontext der SKA beziehen sich diese Programmatiken auf das Außenverhältnis zweier staatlicher Akteure unter den Bedingungen der internationalen Systemumwelt. Für den Bereich der TBK kann analog dazu unter Realpolitik eine hohe Bereitschaft zum Einsatz von Sicherheitskräften und zur Verschärfung rechtlicher Restriktionen und Sanktionen verstanden werden, während „Diplomatie“ eine Politik bezeichnet, in der zugunsten der Aufrechterhaltung klassischer Freiheitsrechte wie Freizügigkeit, Meinungs-, Versammlungs- und Koalitionsfreiheit sowie dem Fortbestand verwandter Schutzgüter wie Post-, Fernmelde- oder Bankgeheimnis soweit wie möglich auf staatliche Zwangsausübung verzichtet wird. Eine solche Politik bringt bevorzugt Ausgleichs- und Anreizinstrumente zum Einsatz, lässt die Anwendung staatlicher Zwangsmittel nur restriktiv zu und nimmt Abstand von der Erweiterung von Befugnissen der Sicherheitsorgane in Belangen der TBK.

Die strategische Kultur der TBK kann also ebenfalls als auf drei paradigmatischen Annahmen ruhend begriffen werden. Die sich aus diesen ergebenden Fragestellungen geben Auskunft über die Grundannahmen strategischen Denkens in



diesem Politikfeld. Damit ergibt sich ein Zentralparadigma für die strategische Kultur der TBK.

**Abb. 12:** Zentralparadigma der strategischen Kultur der Terrorismusbekämpfung



A = "harte" Realpolitik (offensiver Einsatz von Sicherheitskräften, Erweiterung ihrer Befugnisse, Verschärfung von Sanktionen)  
 B = "weiche" Idealpolitik (politischer Dialog, Betonung liberaler Freiheitsrechte, restriktiver Einsatz von Sicherheitskräften)

Das Modell erlaubt Vorhersagen darüber, wie ein politisches System Belange der TBK beurteilt und seine Handlungsoptionen in einer Rangfolge organisiert. Anschließend kann analog zum Ausgangsmodell das beobachtete Verhalten mit den ermittelten Präferenzen verglichen werden. In Anlehnung an Johnstons strategischen Kulturbegriff kann die strategische Kultur der TBK wie folgt definiert werden:

Die strategische Kultur der Terrorismusbekämpfung ist ein aus Argumentationen, Strukturen, Sprachen, Analogien und Metaphern zusammengesetztes Symbolsystem, welches für die Formierung strategischer Präferenzen im diesem Bereich wesentlich ist. Sie bestimmt die Rolle und Effizienz politischer Zwangsmittel in diesem Politikfeld und legitimiert die Präferenzordnung strategischer Alternativen durch eine Aura der Faktizität, wodurch sie realistisch, akzeptabel und effizient erscheint.

### 6.3 Untersuchungsgegenstand

Nachdem eine Definition formuliert werden konnte, müssen geeignete Analyseobjekte vorliegen. Es erscheint naheliegend, die im Kontext der SKA für tauglich befundenen Untersuchungsgegenstände auch auf ihre Eignung für eine strategisch-kulturelle Untersuchung der TBK hin zu überprüfen. Bei der Suche nach Artefakten strategischer Kulturen, welche die abgestuften strategischen Präferenzsysteme in der TBK

verkörpern können, stößt man wiederum auf das Problem der außerordentlichen Vielfalt möglicher kulturtragender Objekte. Infolge der Operationalisierung von TBK als Politikfeld werden strategisch-kulturelle Artefakte potentiell von allen an der Produktion der Politik der TBK beteiligten Akteuren erzeugt, was deren Spektrum letztlich immens macht. Der kulturelle Realismus hat vorgeschlagen, dieses Problem durch die Beschränkung der Untersuchung auf periodische Stichproben zu eliminieren

Leider wird die praktische Schwierigkeit des unüberschaubaren Spektrums potentieller strategisch-kultureller Artefakte durch diese Empfehlung nur theoretisch erleichtert, denn zieht man etwa das breite Reservoir heran, das Luckham (1984) vorgeschlagen hat, so besteht die wenig attraktive Möglichkeit, eine Stichprobe von geringer Aussagekraft zu entnehmen, während andere, zeitgleich vorliegende und womöglich stärker untersuchungsleitende Materialien nicht in die Untersuchung einfließen. Grundsätzlich kann die Auswahl der Untersuchungsgegenstände tatsächlich völlig willkürlich erfolgen. Das Modell des kulturellen Realismus ist in dieser Hinsicht geradezu erstaunlich anspruchslos, da es keinerlei inhaltliche Mindeststandards fordert. Leider bricht sich aber jeder Analyseversuch an der Frage nach der Auswahl der Untersuchungsgegenstände. Können inhaltliche Mindestanforderungen an die Untersuchungsgegenstände gestellt werden und aus welchen Reservoirs wären sie demnach zu beziehen? Prinzipiell ergibt sich der Bestand an Untersuchungsobjekten aus der jeweiligen Definition von strategischer Kultur. Sowohl die durch die unterschiedlichen Forschungsgenerationen als auch die von Seiten des kulturellen Realismus vorgebrachten Definitionen leiden unter dem Nachteil, dass sie sehr breit veranschlagt sind. Die Rekurse umfassen Überzeugungen, Ideen, Meinungen, Weltbilder, kollektive Erinnerungen, intersubjektives Wissen ebenso wie Praktiken, Gewohnheiten, Traditionen und Verhaltensweisen (Johnston 1995b; Gray 1999a; Longhurst 2004). Wollte man all diese kulturellen Kristallisationsebenen umfänglich untersuchen, sähe man sich trotz Stichprobentechnik wiederum mit einer Forschungsaufgabe von astronomischem Umfang konfrontiert. Zur Überwindung dieses Nachteils wäre also im Vorfeld der Untersuchung zunächst festzulegen, aus welchem Reservoir Analyseobjekte entnommen werden sollen. Hierbei ist es hilfreich, sich den konstruktivistischen Bezugsrahmen der aktuellen SKA in Erinnerung zu rufen, der die Intersubjektivität der sozialen Welt betont und konstitutive Regeln und Normen in den analytischen Fokus stellt (Ulbert 2003: 394). Angesichts der Schwierigkeiten, alle

denkbaren Aspekte strategischer Kulturen gleichzeitig zu untersuchen, hat Christoph Meyer vorgeschlagen, die Bedeutung sozialer Regeln in den Vordergrund zu stellen:

„Given the difficulties of analyzing all aspects of strategic culture simultaneously, I suggest focusing on what Katzenstein has called constitutive and regulative norms as the most persistent and most deeply rooted aspects of national strategic cultures.” (Meyer 2006: 21)

Nach dieser Auffassung wäre das Reservoir der politischen Normen auf geeignete Untersuchungsgegenstände hin zu überprüfen. Hieraus ergeben sich zwei wesentliche Vorteile. Zum einen löst diese Vorgehensweise das Problem der Beliebigkeit bei der Entnahme der Stichproben. Zu anderen kann darüber hinaus sichergestellt werden, dass die auf diese Weise ausgewählten Untersuchungsgegenstände auch die für das Forschungsinteresse erforderliche Relevanz und Aussagekraft besitzen.<sup>168</sup> Bei der Erstansicht eines potentiellen strategisch-kulturellen Artefakts kann festgestellt werden, ob es grundsätzlich dem Bereich sicherheitspolitischer Normen zuzuschlagen ist. Eine nähere Untersuchung kann sodann Aufschluss darüber geben, inwieweit in diesem Analyseobjekt sicherheitspolitische Normen enthalten, übermittelt, verändert oder transzendiert werden. Um diese Möglichkeit der Begrenzung der Untersuchungsgegenstände im Rahmen der SKA nutzbar zu machen, bedarf es jedoch noch der Klärung des Normbegriffs.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Ein ähnliches Verfahren wendet Meyer 2006 in seiner Studie an, wenngleich es durch diesen Autor nicht primär zum Zweck der Einhegung des Spektrums potentieller Analyseobjekte angewandt, sondern vielmehr als eigenständige Methodik verstanden wird, vgl. Meyer 2006: 19-27.

<sup>169</sup> Streng genommen bedarf es dann auch einer Theorie zu normativem Wandel. Da Normen – wie dargelegt – das Ergebnis eines hochkomplexen Prozesses der (Re-)Kombination historischer, sozialer, politischer und technischer Bedingungen sind, ist eine Modellierung normativen Wandels generell schwierig. Stets reflektieren Normen jedoch die strukturellen Aspekte ihrer Umwelt. Bezogen auf die Ebene der internationalen Beziehungen bedeutet dies, dass Veränderungen in zentralen Normen (etwa in der Norm der Souveränität) Vorboten tiefgreifender struktureller Veränderungen sein können. Als Beispiel hierfür kann die Entstehung des Westfälischen Staatensystems im 17. Jahrhundert gelten. Die im Zuge der Beendigung des Dreißigjährigen Kriegs entstandenen Normen spiegelten die materiellen Gegebenheiten und die sich verändernden Vorstellungen über staatliche Souveränität, Macht und Legitimität wider, was sich prägend nicht nur auf die Geschichtsschreibung dieser Phase, sondern auch auf die Bedingungen, unter denen internationale Politik in den nachfolgenden Jahrhunderten betrieben wurde, auswirkte (Thomas 2001: 27-40). Normativer Wandel kann daneben auch – zumindest teilweise – das Produkt einer bewussten Entscheidung durch einzelne oder kollektive Akteure innerhalb eines Systems sein. Zwar operieren diese Akteure, so Robert Jackson, stets unter den Bedingungen

Normen werden in den internationalen Beziehungen vielfältig thematisiert. Im Zusammenhang mit konstruktivistischen Arbeiten werden sie hauptsächlich im Zusammenhang mit (sozialen) Identitäten untersucht und beschrieben. Nach Katzenstein sind Normen v. a. soziale Fakten. Durch sie werden Standards angemessenen Verhaltens konstituiert und die Identitäten der Akteure zum Ausdruck gebracht (Katzenstein 1996). Sie funktionieren ferner entweder i. S. eines allgemeinen, historisch-identitär geprägten Konsenses bezüglich angemessenen Verhaltens („konstitutiv“) oder aber als Spektrum von Problemlösungs-, bzw. Zielerreichungsinstrumenten für spezifische (außen- und sicherheitspolitische) Handlungen („regulativ“).<sup>170</sup> Normen geben Akteuren nicht nur vor, wie sie handeln sollen, sondern verleihen ihnen gleichzeitig erst Akteursqualität durch das Einräumen von Handlungs-, bzw. Wahlmöglichkeiten (Ulbert 2003: 409f.):

“Norms either define („constitute“) identities in the first place (generating expectations about the proper portfolio of identities for a given context) or prescribe or proscribe („regulate“) behaviors for already constituted identities (generating expectations about how those identities will shape behavior in varying circumstances). Taken together, then, norms establish expectations about who the actor will be in a particular environment and about how these particular actors will behave.” (Jepperson et al. 1996:54)

Konstruktivistische Perspektiven gehen also von regelgeleiteten Akteuren aus. Für die Frage, warum Akteure Regeln befolgen, ist vor allem der Anarchiebegriff von Bedeutung. Aus unterschiedlichen Anarchieverständnissen lassen sich drei verschiedene Sichtweisen der Normbefolgung ableiten. Nach Wendt kann die Struktur des internationalen Systems nicht als materielle, sondern als soziale Struktur verstanden werden, womit mindestens drei verschiedene Anordnungen vorliegen können. Diese unterscheiden sich in Abhängigkeit der jeweilig geteilten Rollenverständnisse, von denen sich die Akteure in der Frage, wie bestimmend Gewalt im Verhältnis zwischen ihnen und ihrer Umwelt ist, leiten lassen. Wendt bezeichnet diese Konfigurationen als „Hobbes’sche“, „Locke’sche“ oder „Kantianische“ Struktur. Die in diesen Strukturen

---

eingeschränkter Wahlmöglichkeiten (Jackson 1990: 6). Es erscheint jedoch angebracht, zumindest ein gewisses Maß an Eigenermessen bei der Entscheidungsfindung durch die beteiligten Akteure zu vermuten.

<sup>170</sup> Dieser Konzeptionalisierung im Kern folgend unterscheidet Theo Farrell moralische und technische „Codes“, die für Akteurshandeln ausschlaggebend sind (Farrell 2005).

enthaltenen Normen dienen dabei als Indikatoren für das jeweilige Anarchieverständnis, denn für die Frage, welche Struktur verwirklicht wird, ist neben der Bereitschaft zur Kooperation vor allem der Internalisierungsgrad dieser Normen entscheidend. Dieser lässt sich anhand dreier Modelle der Normbefolgung ermitteln (Wendt 1999: 250). Der niedrigste Grad an Internalisierung liegt beim neorealistischen Normbefolgungsmodell vor, gemäß dem Akteure Normen nur deshalb befolgen, weil sie dazu gezwungen werden. Normbefolgung kann ferner auch aus Eigeninteresse heraus erfolgen, was einem höheren Grad an Internalisierung entspricht (neoliberales Normbefolgungsmodell). Die höchste Internalisierungsstufe liegt beim konstruktivistischen Modell vor. Die Normbefolgung ist hier nicht auf die Ausübung von Zwang oder auf das Vorliegen egoistischer Motive zurückzuführen, sondern folgt aus der Auffassung, wonach Normen als legitim zu betrachten sind. Insoweit unterscheiden sich Normen von (durch externe Kräfte) auferlegten Kodizes:

„(...) it is precisely the prescriptive (or evaluative) quality of ‘oughtness’ that sets norms apart from any other kind of rules. Because norms involve standards of ‘appropriate’ or ‘proper’ behavior, both the intersubjective and the evaluative dimensions are inescapable when discussing norms.” (Finnemore/Sikkink 1998: 891)

Damit ist politisches Handeln einerseits durch vorgelagerte, stabile Vorstellungen darüber bestimmt, wie „die Welt funktioniert“. Internalisierte Normen verleihen andererseits Akteursqualität (i. S. sozialer Identität) und bestimmen die Grenzbedingungen für angemessenes Verhalten. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass eine Normbefolgung dann wahrscheinlich ist, wenn dem politischen Entscheidungsträger erstens genügend Zeit für die Beurteilung der Alternativen zur Verfügung steht, wenn zweitens die Gruppe der beteiligten Akteure vergleichsweise groß ist und wenn drittens ein hoher Grad an Unsicherheit herrscht (Meyer 2006; Longhurst/Zarborowsky 2004). Dies legt den Schluss nahe, dass nicht generell auf die Befolgung von Normen vertraut werden kann. Tatsächlich sehen sich Vertreter dieser Auffassung häufig mit dem Problem konfrontiert, dass Staaten sich mitunter nicht regelkonform verhalten und kollektive Normen zu verletzen scheinen (Kratochwil 1984, 1999; Wendt 1999; Farrell 2005). Der Rekurs auf Normen und Identitäten kann also alleine keine verlässlichen Aussagen über zukünftig zu erwartendes Staatenverhalten treffen. Martha Finnemore hat am Beispiel der humanitären Interventionspraxis gezeigt,

dass aus (neuen) sozialen Normen und Überzeugungen jedoch Gründe für Verhaltensweisen erwachsen können (Finnemore 2003). Dabei geht es der Autorin nicht um die Herstellung von Kausalitäten, also nicht um die Frage, welche Überzeugungen vorliegen müssen, damit die Praxis der humanitären Intervention als legitim betrachtet und infolgedessen tatsächlich zum Einsatz gebracht wird. Die Studie fokussiert nicht das „warum“, sondern vielmehr das „wann“, bzw. das „wann möglich“ einer Normverteidigung aufgrund strategisch-kultureller Faktoren. So sei die US-amerikanische Intervention in Somalia ohne einen gleichzeitigen normativen Wandel im Hinblick auf die Legitimität humanitärer Interventionen auch zugunsten von Nicht-Christen und Nicht-Weißen bei gleichzeitiger Abwesenheit geostrategischer oder ökonomischer Interessen in dieser Region nicht vorstellbar gewesen:

„*Reasons for action* are not the same as *causes of action* as understood by utilitarian theories. New beliefs about who is human do not cause humanitarian intervention to save non-white, non-Christian people in the twentieth century in any law-like way. (...) But new beliefs about who is human provide *reasons* to intervene and make intervention possible in ways it was not before. (...) Analysis of this type is less directed toward answering the question ‘why’ than the question ‘how’, or, more specifically, ‘how possible’.” (Finnemore 2003: 15, Hervorhebungen im Original)

Folgt man dieser Auffassung, so ergibt sich ein theoretisches Konstrukt, dass Aussagen darüber erlaubt, ob infolge einer Verletzung der konstitutiven Norm X bei Akteur Y ein spezifisches strategisches Verhalten ausgelöst werden kann. Ein davon abweichendes Verhalten kann schlechterdings erfolgen, jedoch müssten dafür andere Faktoren ursächlich sein. Im Rahmen einer strategisch-kulturellen Analyse geht es also darum, die dominanten Normen zu identifizieren und dann zu untersuchen, unter welchen Bedingungen sie wahrscheinlich befolgt oder verletzt werden (Meyer 2006: 19). Allerdings beeinflussen normative Formationen nicht lediglich die Entscheidungsfindung, sondern wirken gleichermaßen auf den vorgelagerten kognitiven Prozess, also auch auf die Auswahl der Themen, ihre Interpretation und ihre Beurteilung. Hieraus ergeben sich wiederum Einflüsse auf die Perzeption von Interessen und auf das Spektrum der zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen (Duffield 1999). Es kann sich also dann normabweichendes Verhalten ergeben, wenn bestimmte Umstände einen Akteur dazu zwingen, gegen seine Überzeugungen zu handeln und von etablierten und akzeptierten Praktiken abzugehen. Damit ist klar, dass die hier

anzuwendende Methodik nicht vollumfänglich auch dafür geeignet ist, die Entscheidung eines EU-Mitgliedstaates im Bereich der TBK auch im Kontext der ESVP, bzw. der PJZS vorherzusagen. Freilich müssen darüber hinaus auch die spezifischen Beschränkungen nationaler Innenpolitik berücksichtigt werden, etwa der Einfluss eventueller „Veto-Spieler“, verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen sowie die Frage nach der Fähigkeit eines nationalen Sicherheitsapparats, beschlossene Strategien auch implementieren zu können. Der Einfluss von Normen variiert also entlang situativer (Zeit, Gruppengröße, Informationsgüte/-fluss) und quasi-permanenter Merkmale (Entscheidungsfindungssystem, Ressourcen).

Wie sind Normen in die Methodik der SKA einzubeziehen? Farrell hat dargelegt, dass Normen im Kontext der internationalen Beziehungen nicht lediglich Moralvorstellungen i. S. v. „was richtig ist“ bezeichnen, sondern sich darüber hinaus auch auf Vorstellungen darüber beziehen, was in der Außen- und Sicherheitspolitik „funktioniert“ (Farrell 2005: 4). Insofern können Normen im Kontext der SKA als Überzeugungen darüber aufgefasst werden, wann die Anwendung von Zwang als legitim, angemessen oder aber auch lediglich zur Zielerreichung notwendig erachtet wird. Damit sind grundsätzlich die Dimensionen des Zentralparadigmas des kulturellen Realismus betroffen, da es bereits diese Norminhalte in seinen drei Achsen vereinigt (Existenz von Krieg, Konfliktverständnis, Effektivität von Zwangsmitteln). Überträgt man die in Normen enthaltenen sozialen Regeln in Form einer Kombination aus „was ist richtig“ und „was funktioniert“ auf den Bereich der TBK, so ergibt sich wiederum eine Kongruenz der Norminhalte mit den drei Dimensionen des Zentralparadigmas der TBK. Infolgedessen sind die für eine die normativen Aspekte strategischer Kulturen untersuchende Analyse kritischen Untersuchungsgegenstände jene Normen, die Aussagen über den akzeptablen Grad an Versicherheitlichung, die vermeintliche Gegnerqualität sowie die voraussichtliche Effektivität von Zwangsmitteln in der TBK enthalten.

Damit steht der Durchführung einer SKA nach dem kritischen Realismus unter der hier bezeichneten Beschränkung der Untersuchungsgegenstände auf solche, über die sicherheitspolitische Normen kommuniziert werden, aus methodischer Sicht nichts entgegen. Natürlich gilt auch hier der Einspruch McCauleys, nach dem eine Untersuchung zum frühest möglichen Zeitpunkt des gewählten Untersuchungszeitraums

beginnen muss, um das Problem konkurrierender oder intermittierender Ursachen spezifischer Auffassungen und Haltungen zu eliminieren:

„We cannot assume from the existence of two similar sets of beliefs at different periods of time that they enjoy an unbroken existence. The ‘same’ beliefs can sprout from different roots, at different periods.” (McCauley 1984: 24)

Zur Untersuchung strategisch-kultureller Präferenzsysteme im Bereich der TBK eignen sich abschließend und in Analogie zur Auffassung des kulturellen Realismus all jene Verlautbarungen, Texte, Doktrinen und Debatten, die den Produzenten der Politik der TBK zugerechnet werden können. Um diesen potentiell unerschöpflichen Bestand handhabbar zu machen, werden für eine Untersuchung periodisch Stichproben entnommen und diese auf Kontinuitäten bzw. Diskontinuitäten hin überprüft. Diese Stichproben greifen dabei ausschließlich auf den Bestand politischer Normen zu, die inhaltlich den Grundannahmen des Zentralparadigmas der TBK zugeordnet werden können. Damit ist sowohl der Beliebigkeit als auch der Gefahr der Entnahme wenig aussagekräftiger Untersuchungsgegenstände entgegengewirkt. Für den hier zu untersuchenden Bereich der TBK in der Bundesrepublik Deutschland bieten sich thematisch einschlägige Verlautbarungen und Vorgänge auf Ebene der verschiedenen Bundesregierungen als potentielle Träger sicherheitspolitischer Normen an. Dem denkbaren Einwand, soweit die polizeiliche Terrorismusbekämpfung betroffen sei, müssten aufgrund ihrer originären Zuständigkeit für diesen Bereich vielmehr die Länder berücksichtigt werden, ist entgegenzuhalten, dass angesichts der den Bereich der TBK prägenden Konvergenz innerer und äußerer Sicherheit zunehmend dem Bund Gestaltungsaufgaben zukommen und diesem darüber hinaus ohnehin auch eigene Polizeikräfte unterstehen. Als Untersuchungsgegenstände werden für die Analyse der strategischen Kultur der TBK in der Bundesrepublik Deutschland daher Verlautbarungen der Regierung (Regierungserklärungen, Anträge, Reden) sowie Antworten auf thematisch einschlägige Kleine oder Große Anfragen aus dem Deutschen Bundestag herangezogen.



## 6.4 Untersuchungsmethode

Auch im Hinblick auf die anzuwendende Untersuchungsmethode kann auf die Vorarbeiten des kulturellen Realismus zurückgegriffen werden, da die Analyseobjekte formal identisch sind. Weil eine Analyse vor allem die Relation zwischen den Untersuchungsgegenständen und ihren (vermeintlichen) Auswirkungen auf die Auswahl konkreter Strategien aufklären will, sind in erster Linie Kausalurteile die kritischen Elemente der Untersuchung (vgl. Dessler 1991: 342-353). Das im Zusammenhang mit der Untersuchung strategischer Kulturen nach dem kulturellen Realismus eingeführte inhaltsanalytische Verfahren der kognitiven Kartierung dient vor allem der Offenlegung von Verbindungen zwischen bestimmten kausalen Axiomen und ihren (geschätzten) verhaltensmäßigen Auswirkungen.

Im Bereich der strategisch-kulturellen Analyse der TBK beziehen sich diese Ursache-Wirkungserwägungen nur noch partiell auf die übergeordnete Motivation, grundlegende Ziele in der Außenpolitik durch spezifische Handlungen nicht zu beschädigen. Daneben gilt es auch die Reaktion jener Handlungsumwelt einzuschätzen, die durch die innenpolitische Dimension von TBK betroffen ist. Während bspw. innerhalb einer Regierung spezifische Annahmen über die zu erwartenden Folgen einer bestimmten außenpolitischen Handlung, etwa die Beteiligung an einem multinationalen Streitkräfteeinsatz, bestehen, so kann man annehmen, dass derartige Vorstellungen von Ursache-Wirkungsrelationen spiegelbildlich auch im Bereich der Innenpolitik vorliegen. Der wesentliche Unterschied zwischen diesen beiden Sphären kausaler Wägung besteht in der Art der Beziehung von „Ansprecher“ und „Angesprochenem“: Im Bereich der Innenpolitik, bzw. der inneren Sicherheit ist diese Relation nicht durch die Dualität von Staat und internationalem System, sondern durch die Beziehung zwischen Staat und Bürger gekennzeichnet. Konkret betrifft dies solche Auffassungen und Annahmen, die in Bezug auf das prekäre Verhältnis von Freiheitskosten und Sicherheitsnutzen bestehen. Die Diskussionen etwa um die Erweiterung des Einsatzspektrums für Streitkräfte im Inneren oder der Ausweitung polizeilicher Kontroll- und Überwachungsbefugnisse repräsentieren exemplarisch solche Felder innenpolitischen kausalen Wägens. Die Technik der kognitiven Kartierung dient wie dargelegt der Aufdeckung der Beziehung zwischen kausalen Überzeugungen und erwarteten Effekten. Sie ist damit für die Untersuchung dieser Beziehungen im

Allgemeinen sowie für die Analyse der strategischen Kultur der TBK im Besonderen geeignet.

Gleiches gilt im Grundsatz auch für das zweite, durch den kulturellen Realismus zum Einsatz gebrachte inhaltsanalytische Instrument, die Symbolanalyse. In dem gleichen Maße, wie im Bereich der Außenpolitik Symbole strategische Diskurse und Kulturen reflektieren können und damit Aussagen über spezifische Vorstellungen etwa hinsichtlich des Einsatzes politischer Gewalt oder der vermeintlichen Effektivität bestimmter Strategien erlauben, transportieren sie als „Kulturtransmitter“ auch soziale Lerninhalte mit innenpolitischen Bezügen. Symbole können als empirische Manifestationen jener geteilten Entscheidungsregeln, Verhaltensaxiome und Präferenzen gelten, durch die kulturelle Inhalte kommuniziert, gelernt, infrage gestellt oder „bestritten“ werden (Johnston 1995b: 51). Sie dienen Entscheidungsträgern als mentale Hilfskonstruktionen zu Verringerung von Umweltkomplexität i. S. einer Heuristik und zeigen Wege auf, wie auf Umweltbedingungen adäquat reagiert werden kann (Powell et al. 1987: 204). Wenn der Gebrauch bestimmter Symbole strategische Überzeugungen reflektiert, dann ermöglicht eine Analyse der in strategischen Texten nachweisbaren Symbole theoretisch auch Einsichten in die verhaltensmäßigen Interpretationen strategischer Postulate und Überzeugungen, was letztlich Aussagen darüber erlaubt, welche Rangordnungen strategischer Optionen durch die in Symbolen abgebildeten Axiome konstituiert werden. Eine Auswertung strategischer Symbolsprachen vermag sachlich unmittelbar einzuleuchten. Jedoch ist die Symbolanalyse als wissenschaftliche Methode gleich in mehrfacher Hinsicht problembehaftet. Folgt man der in Kapitel 5.3.4 dargelegten Auffassung, wonach praktisch alles ein Symbol sein kann, so ist die Symbolanalyse kaum sinnvoll einzugrenzen und damit als empirisches Instrument praktisch nicht handhabbar. Neben dieser Problematik bestehen auch theoretische Einwände gegen die Symbolanalyse. So kann die Bedeutung, bzw. der Gehalt eines Symbols zeitlichen Schwankungen unterworfen sein, ohne dass sich aber dabei auch das Symbol selbst verändert. Daneben sind Symbole ihrem Wesen nach höchst ambivalent, da sie von unterschiedlichen Personen unterschiedlich interpretiert werden können:

„Symbols can have strong emotional impact on people, rallying them around the organizational flag, in spite of the fact that each participant interprets the symbols differently. This is not simply a matter of the same symbol having varying shades of

meaning to different people; the identical symbol may have entirely separate meanings altogether. (...) Not only do the symbols mean different things to different people, but the same symbol often has diverse and conflicting meanings for the same individual.” (Kertzer 1988: 69)

Die Heranziehung von Symbolen zu analytischen Zwecken erscheint damit in praktischer wie theoretischer Hinsicht fragwürdig. Der kulturelle Realismus rät folgerichtig seinerseits im Zusammenhang mit der Symbolanalyse zur Zurückhaltung und schlägt sie lediglich ggf. zur Ergänzung, nicht aber zur Erhärtung der inhaltlichen Untersuchung vor.

## **6.5 Untersuchungszeitraum**

Die Analyse soll normative Veränderungen im Bereich der TBK aufdecken, dadurch Rückschlüsse auf strategisch-kulturelle Bestimmungsgrößen dieses Politikfelds erlauben sowie schließlich Extrapolationen in die Zukunft empirisch abstützen. Falls die in der strategischen Kulturforschung immer wieder geäußerte Annahme zutrifft, nach der sich strategische Kulturen grundsätzlich zwar nur langsam, nach externen Schocks gleichwohl jäh verändern können (vgl. Lantis/Howlett 2006: 95; Lantis 2002: 93ff.; Duffield 1999: 770; Gray 1981: 35) drängt sich die Frage auf, ob dies auch für eine eventuelle strategische Kultur der TBK in Deutschland nach dem „Schock“ des 11. September 2001 gilt. Kann dies bejaht werden, so ist fraglich, wie sich diese Veränderungen auf ein aktuelles zentrales Paradigma deutscher TBK konkret ausgewirkt haben.

Für die hier untersuchte Frage nach Kontinuität oder Diskontinuität in den normativ-kulturellen Grundlagen deutscher Antiterror-Politik muss zunächst die Stellung der TBK in Deutschland vor diesem Datum eruiert werden. Der Untersuchungszeitraum ist folglich in eine Periode bis 2001 sowie in eine nachfolgende Phase zu unterteilen. Die Vergleichung der jeweils ermittelten Zentralparadigmen klärt über etwaige Veränderungen und deren Natur auf. Dem Erfordernis folgend, eine SKA zu einem möglichst frühen Zeitpunkt zu beginnen, erfolgt die Entnahme der Stichproben entlang der Geschichte der TBK in der Bundesrepublik Deutschland. Diese beginnt mit der Bekämpfung des linksextremistischen Terrorismus in den späten 1960er

Jahren und führt hin zu den gegenwärtig andauernden Maßnahmen gegen den islamistischen Netzwerkterrorismus.

## 6.6 Zwischenergebnis

Das Analysekonzept der SKA in der spezifischen Ausprägung des kulturellen Realismus stellt ein durch verschiedene inhaltsanalytische Verfahren und die Möglichkeit einer empirischen Überprüfung seiner theoretischen Aussagen fundiertes sowie wissenschaftlichen Kriterien genügendes Instrument zur Untersuchung kultureller Einflussfaktoren auf die Priorisierung strategischer Optionen durch Entscheidungsträger dar. Durch die Ergreifung bestimmter Vorsichtsmaßnahmen kann das Problem der grundsätzlich nicht restlos aufzuklärenden (empirischen) Beziehung von Kultur und Verhalten soweit minimiert werden, dass eine Anwendung des Konzepts auf politikwissenschaftliche Fragestellungen auch gerechtfertigt erscheint. Als Alternativen zur strategischen Kulturanalyse oder – nach einem breiteren Verständnis zu allen Ansätzen, die sich explizit oder implizit mit der Frage nach ideellen Einflüssen auf staatliches Handeln befassen –, bieten sich vor allem Varianten strukturalistischer Modelle an, die zuvörderst durch die Betonung materieller Faktoren für die Formierung strategischer Optionen charakterisiert sind. Aus dieser Perspektive ist staatliches Handeln primär durch die Struktur des internationalen Systems determiniert. Insoweit löst der Neorealismus Macht und Machtstreben als die zentralen Analysekatoren des „Morgenthau-Realismus“ ab. „*Vorstellungen von Sicherheit*“ (Siedschlag 2006: 22) als Antriebskräfte für Staatenhandeln sind nach dieser Auffassung nicht existent, bzw. unter dem Eindruck der (exogen gegebenen und durch die Staaten nicht veränderbaren) anarchischen Systemumwelt irrelevant. Die kompetitive Gegenüberstellung eines strukturalistisch-realpolitischen mit einem strategisch-kulturanalytischen Modell ist zwar theoretisch denkbar, solange Letzteres spezifische Vorhersagen bezüglich der zu erwartenden Strategiewahl trifft. Gleichwohl sind strukturalistische Modelle aufgrund der prinzipiell großen Bandbreite möglicher Staatsziele als „Nullhypothese“ ungeeignet.

Um das Analysekonzept für die Fragestellung dieser Arbeit zur Anwendung zu bringen, waren Veränderungen in der Modellierung vorzunehmen. Zunächst war die Frage zu beantworten, welcher politische Funktionsbereich berührt ist, wenn eine strategisch-kulturelle Untersuchung der TBK erfolgen soll. Über die Ausführungen zu

terroristischer Gewalt, ihrer operationalen Logik und den aktuellen Entwicklungstendenzen einerseits sowie zum Begriff der staatlichen Sicherheitsfunktion andererseits konnte im ersten Teil der Arbeit gezeigt werden, dass nach einem modernen Verständnis TBK grundsätzlich auf beiden Feldern staatlicher Sicherheitsprojektion stattfindet. Die Dualität von äußerer und innerer Sicherheit wird insoweit fortlaufend aufgeweicht, wodurch ein im Schnittbereich beider Sphären angesiedeltes *de facto*-Politikfeld „Terrorismusbekämpfung“ entsteht. Dieses erfüllt zwar die von der *policy*-Forschung formulierten formellen Anforderungen an ein Politikfeld, existiert aber infolge fehlender Institutionalisierung lediglich virtuell. Da die SKA in ihrer klassischen Konzeption jedoch ein Instrument der Außenpolitikanalyse ist, war sodann zu klären, ob eine kulturelle Betrachtung der TBK im Lichte dieser Entwicklung überhaupt möglich ist. Nachdem über einen Rekurs zur politischen Systemlehre die prinzipielle Ansprechbarkeit auch innenpolitischer Entscheidungen durch ein strategisch-kulturelles Analysemodell bejaht werden konnte, war anzunehmen, dass gegen die angestrebte strategisch-kulturelle Untersuchung des virtuellen Politikfelds der TBK aus analytischer Sicht jedenfalls keine Bedenken bestehen. In einem zweiten Schritt musste das zentrale Paradigma des Ausgangsmodells, welches die strategische Kultur eines staatlichen Akteurs anhand dreier grundsätzlicher Orientierungen verortet, den spezifischen Bedingungen des Politikfelds der TBK angepasst werden.

Die Anwendbarkeit strategisch-kultureller Analytik auf dem Politikfeld der TBK kann nach diesen Modifikationen vorliegend bejaht werden. Insbesondere können die durch den kulturellen Realismus vorgeschlagenen Untersuchungsmethoden und Untersuchungsgegenstände auch für eine Untersuchung hinsichtlich der Priorisierung strategischer Alternativen durch Entscheidungsträger in der TBK angewandt werden. Eine solche kulturstrategische Untersuchung der TBK wird nunmehr am Beispiel der deutschen Antiterrorpolitik vorgenommen. Die zu erwartenden Ergebnisse erlauben – unter den erörterten methodologischen Einschränkungen – Vorhersagen über die zukünftig zu erwartende nationale Ausgestaltung des Politikfelds der TBK mit Blick auf akzeptierte Strategien und Taktiken. Trotz struktureller und prozeduraler Hemmnisse hat auch die Europäisierung der Staatsaufgabe „Sicherheit“ in den letzten Jahren zugenommen. Damit stellt sich auch die Frage nach einer der Existenz einer kollektiven, europäischen Strategiekultur. Es existieren in der Tat erste Arbeiten zu

diesem Themenkomplex (Giegerich 2006; Meyer 2006; Matlary 2006; Cornish/Edwards 2005, 2001; Rynning 2003). Allerdings bezieht sich Forschung in diesem Bereich bislang ausschließlich auf den Bereich der GASP, bzw. der ESVP und damit auf Frage, ob die EU als sicherheitspolitischer Akteur in militärischen Fragen aufgrund einer eigenen strategischen Kultur handelt. Zum einen finden sich in ihr keine oder nur unspezifische Verweise auf eine innere Dimension europäischer Sicherheit. Tatsächlich scheint diese Literatur in der Frage nach einer europäischen strategischen Kultur unschlüssig zu sein, sodass sie für die hier bearbeitete Fragestellung nicht oder nur sehr bedingt einschlägig ist.

## **7 Die strategische Kultur der Terrorismusbekämpfung in Deutschland**

Zur Untersuchung der Frage, ob, und wenn ja, in wieweit sich die strategische Kultur der TBK vor dem Hintergrund des vermeintlichen externen Schocks im Jahre 2001 in Deutschland verändert hat, ist die Analyse in zwei Phasen zu unterteilen. Zunächst gilt es, das bis zum 11. 9. 2001 gültige Zentralparadigma (ZP) der strategischen Kultur der TBK in Deutschland zu ermitteln. In einem zweiten Schritt muss sodann für die Phase ab 2001 ein zweites Paradigma ermittelt werden, welches anschließend hinsichtlich der Beurteilung seiner Grundannahmen mit dem ersten verglichen wird. Ergibt sich Kongruenz, so kann davon ausgegangen werden, dass sich in der Ausgestaltung des Politikfelds der TBK in der BRD seit dem 11. 9. 2001 keine (wesentlichen) Veränderungen ergeben haben und dass die Persistenz der formativen strategischen Axiome vor der Folie externer Schocks auch zukünftig angenommen werden kann. In diesem Fall wäre keine grundlegende Neubestimmung der politischen Praxis in der Zukunft zu erwarten. Unterscheidet sich das zweite ZP dagegen in seinen Grundannahmen von seinem Vorgänger, so müsste auf einen Bruch, bzw. eine (partielle) Neubestimmung der dem Politikfeld der TBK zugrunde liegenden Einstellungen und Weltbilder erkannt werden. Im ersten Fall wäre eine strategische Kultur als persistent, im zweiten als ge-, bzw. unterbrochen zu beurteilen. Freilich ist auch ein dritter Fall vorstellbar, im dem weder die erste noch die zweite Phase überhaupt Anzeichen für eine strategische Kultur erkennen lässt.

Die Erstellung der zentralen Paradigmen erfolgt über die inhaltsanalytische Auswertung stichprobenartig erhobener Untersuchungsgegenstände nach den oben erörterten Methoden. Die Ermittlung der in einem Untersuchungsgegenstand enthaltenen strategischen Grundannahmen nach den Fragestellungen des ZP erfolgt zunächst über eine inhaltliche Analyse. Dabei werden alle Aussagen, die den drei paradigmatischen Grundannahmen der TBK zugeordnet werden können, erfasst und als solche kodiert. Zur Eliminierung der Effekte irreführender oder verschleiender Rhetorik muss von jeder Stichprobe zudem eine kognitive Karte angefertigt werden, über welche die tatsächlichen kausalen Zuschreibungen und Ursache-Wirkungskalküle politischer Entscheidungsträger visualisiert werden können (siehe Anhang). Der kulturelle Realismus hat zur Ergänzung (nicht: zur Erhärtung) der inhaltlichen

Untersuchung die Symbolanalyse vorgeschlagen, auf die hier allerdings aus zwei Gründen verzichtet wird. Erstens bestehen wie dargelegt grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Validität symbolanalytischer Untersuchungen. Diese können insbes. aufgrund der inhärenten Ambivalenz von Symbolen sowie der Möglichkeit eines zeitbedingten Bedeutungswandels nicht für sich stehen, sondern bedürfen ihrerseits der Erhärtung durch andere inhaltsanalytische Verfahren. Zusätzlich zu dieser grundsätzlichen Einschränkung kann Symbolen zweitens nur dann eine spezifische Aussagekraft zugestanden werden, wenn sie in vergleichbaren strategischen Kontexten wiederholt auftreten. Zwar enthalten die Untersuchungsgegenstände durchaus einzelne Phrasen und Analogien, von denen angenommen werden kann, dass über sie strategische Kurzdefinitionen und geteilte Entscheidungsregeln vermittelt werden. Insgesamt bringt die Auswertung der erhobenen Stichproben jedoch nur eine geringe Anzahl solcher Symbole hervor, denen zudem das Merkmal des Mehrfachauftretens und damit jenes der universellen Akzeptanz unter Entscheidungsträgern fehlt. Damit erscheint eine detaillierte Erhebung des Gebrauchs strategischer Symbolsprachen hier nur wenig ertragreich. Vor dem Hintergrund ihrer inhärenten Problematik sowie der geringen Dichte und der fehlenden Persistenz symbolischer Inhalte in den Stichproben scheint es mithin vertretbar, der Symbolanalyse hier einen entscheidenden analytischen Mehrwert nicht zuzumessen und sie insoweit zu vernachlässigen. Damit stützt sich die Untersuchung nachfolgend ausschließlich auf die Inhaltsanalyse sowie die kognitive Kartierung.

## **7.1 Das Zentralparadigma bis 2001**

Die politische und öffentliche Auseinandersetzung mit terroristischen Phänomenen erfolgte in der Bundesrepublik über viele Jahre hinweg praktisch ausschließlich im Zusammenhang mit der Bekämpfung linksextremistischer Gruppierungen. Auch der ersten ernsthaften Staatskrise nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland, dem „deutschen Herbst“, lag keine politische oder militärische, sondern vielmehr eine terroristische Ursache zugrunde. Neben innerdeutschen Bestrebungen sah sich die Bundesrepublik zudem schon recht früh mit der Notwendigkeit des Schutzes seiner Staatsbürger vor Terrorismus auch außerhalb der Landesgrenzen konfrontiert. Die inhaltliche Analyse strategischer Kulturen soll wie dargelegt zu einem Zeitpunkt



einsetzen, zum dem die für sicherheitspolitische Grundhaltungen formativen „Weichenstellungen“ vermutet werden können:

„It is important, therefore, that the content analysis of strategic-cultural objects begin at the earliest accessible point in history, where strategic-cultural preference rankings may reasonably be expected to have emerged, or where those who use these strategic traditions imply the roots of their thought lie. From this point, one moves systematically forward. Only this way can one determine whether later strategic culture is a direct descendant of a formative strategic culture, a return to earlier patterns, a break from recent ones, a reflection of a particular subculture, or simply nonexistent.” (Johnston 1995b: 40)

Im Falle der Bundesrepublik Deutschland kann wohl der Terrorismus linksextremistischer Gruppierungen wie der RAF, der „Revolutionären Zellen“ (RZ) und der „Bewegung 2. Juni“ der 1970er Jahre als die für Erfahrungen mit terroristischer Gewalt prägende Phase angesehen werden. Damit ergibt sich die Ermittlung des ZP dieser Periode aus einer Analyse der in dem Zeitraum von 1972 bis 2001 gewonnenen Untersuchungsgegenstände.

### **7.1.1 Untersuchungsgegenstand 1**

#### **Erklärung der Bundesregierung betr. Fragen der inneren Sicherheit vom 7. Juni 1972**

Mit der sog. „Mai-Offensive“ der RAF und der Geiselnahme von elf israelischen Athleten bei den Sommerspielen in München durch ein achtköpfiges palästinensisches Kommando repräsentiert das Jahr 1972 einen Zeitraum, in dem sich die Bundesrepublik zum ersten Mal in ihrer Geschichte mit erheblicher terroristischer Gewalt konfrontiert sah. Nach mehreren Sprengstoffanschlägen (u. a. auf das Hauptquartier der US-Streitkräfte in Europa in Heidelberg und das Axel-Springer-Haus in Hamburg) konnte durch eine Großfahndung recht schnell ein Großteil der Mitglieder der RAF gefasst werden. Bundesinnenminister Genscher erklärte im Rahmen einer Regierungserklärung am 7. Juni 1972, die Bundesregierung plane angesichts der Bombenanschläge in sechs deutschen Städten den finanziellen und personellen Ausbau der Sicherheitsbehörden, die Fortsetzung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, die rasche Verabschiedung dem Parlament bereits vorliegender Gesetzentwürfe sowie eine

Initiative zur Förderung des demokratischen Engagements der Bevölkerung. Zudem sei für einen umfassenden und vorausschauenden Ansatz neben polizeilicher Ermittlungsarbeit auch kriminologische Ursachenforschung zu leisten. Das zentrale Problem der Konfrontation erblickt die Regierung in der Inkompatibilität des eigenen Anspruchs auf gewaltlose politische Auseinandersetzung unter dem Eindruck der gleichzeitigen Enttabuisierung politischer Gewaltanwendung durch den terroristischen Gegner. Die Regierung sieht schließlich ein politisches Reformdefizit in der Bundesrepublik und vermutet darin eine prinzipielle Triebfeder bei der politischen Radikalisierung bestimmter Gesellschaftsteile.

Der Text zeigt die Bereitschaft der Bundesregierung, den Wirkungsgrad bestehender Sicherheitsmechanismen durch eine Reihe von Maßnahmen zu erhöhen und warnt vor zu eng interpretierten Zuständigkeitsvoraussetzungen, insbes. im Bereich der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern (Deutscher Bundestag 1972: 10975, Abschnitte B, C). Das Mittel der Wahl in Fragen der TBK sind in erster Linie die Polizeien der Länder sowie auf der Ebene des Bundes das BKA, die jeweils nach dem *„modernsten Stand der Technik“* auszurüsten seien (ebd.: Abschnitt D). Wo nötig, etwa im Falle einer gesetzlichen Regelung des Waffenrechts, müssten auch Änderungen, bzw. Ergänzungen des Grundgesetzes erwogen werden (vgl. ebd.: 109776, Abschnitt B). Insgesamt dürfe *„in der Frage der inneren Sicherheit kleinliches Zuständigkeitsdenken keinen Platz“* haben (ebd.: 10977, Abschnitt C) und überbehördliche Zusammenarbeit müsse *„in unbürokratischer Weise“* möglich sein (ebd.: 10976, Abschnitt B). Schließlich seien Polizei, Bundesgrenzschutz und Bundeswehr keine *„notwendige[n] Übel, sondern Garanten unserer Verfassungsordnung“* (ebd.: 10977, Abschnitt D). Obwohl nicht ausdrücklich auf den Zielkonflikt zwischen „Sicherheitsnutzen“ und „Demokratiekosten“ hingewiesen wird, enthält die Erklärung mehrfache Hinweise auf das unabdingbare Erfordernis der Wahrung rechtsstaatlicher Gebote bei allen Maßnahmen der TBK (ebd.: 10977, Abschnitt A; 10979, Abschnitt B; 10982 Abschnitt A). Vor dem Hintergrund der hohen formellen und materiellen Anforderungen für Grundgesetzänderungen, dem Bekenntnis zu erheblichen finanziellen Aufwendungen für den personellen und technischen Ausbau der Sicherheitsorgane, der nachdrücklichen Forderung nach fortgesetzter, bzw. beschleunigter Rechtsentwicklung sowie der Fortführung der Zusammenarbeit zwischen

Bund und Ländern kann für den Grad der akzeptierten Versicherheitlichung in diesem UG insgesamt ein erhöhter Wert angenommen werden (Skalierungswert 7).

Die Regierung Brandt schätzt die Auseinandersetzung des Staats mit linksextremistischen Bestrebungen als aktuellen und virulenten Konflikt ein, der sich auf Seiten des Gegners vor allem durch eine Enttabuisierung in der Gewaltanwendung auszeichnet und letztlich die gewaltsame Ablösung der Verfassungsordnung anstrebt. Die Bande habe erkannt, dass die Ordnung der Bundesrepublik mit politischen Mitteln nicht zu beseitigen sei. Damit handele es sich bei terroristischen Akten nicht um einen „*Ausdruck der Verzweiflung einer Gruppe von Idealisten*“, sondern um die „*Konsequenz eines planvollen Handelns, eines eiskalten revolutionären Kalküls*“ (ebd.: 10979, Abschnitt D). Vorliegend geht die Bundesregierung im Sommer 1972 davon aus, dass der Gegner über ein genügend großes operatives Potential verfügt, um eine erhebliche Gefährdung des politischen Systems zu begründen. Dieser verfolge „*Zersetzung mit dem Ziel, die Funktionsunfähigkeit des Staates herbeizuführen*“ (ebd.: 10978, Abschnitt A). Auf der Potentialachse des Paradigmas kann damit ein überdurchschnittlicher Wert angenommen werden (Skalierungswert 7).

Im Hinblick auf die Responsivität des Gegners gegenüber staatlichen Zwangsmaßnahmen mutmaßt die Regierung, dass zwar vor allem polizeiliche Mittel Erfolg versprechen. Gleichwohl müsse mittels „*vorausschauender Gesellschaftspolitik*“ (ebd.: 10978, Abschnitt B) dafür gesorgt werden, dass terroristische Agitation auch in der Bevölkerung auf breite Ablehnung, bzw. Widerstand stößt. Der momentane Erfolg radikaler Agitatoren sei nicht auf ein hohes Maß an (stillschweigender) Zustimmung zurückzuführen, sondern vielmehr darauf, „*dass viele die politische Auseinandersetzung mit diesen radikalen Kräften*“ scheuten (ebd.: 10978: Abschnitt B). Neben der repressiven Einwirkung auf Täter und Sympathisantenkreise – immerhin sei die Festnahme von Andreas Baader und Holger Meins „*kein Zufallstreffer, sondern das Ergebnis polizeilicher Präzisionsarbeit*“ gewesen (ebd.: 10979, Abschnitt C) – könne vorbeugende Verbrechensbekämpfung vor allem auch durch „*Stärkung des demokratischen Bewusstseins*“ sowie über eine Politik, welche die Verbesserung individueller Lebensumstände anstrebe, realisiert werden (ebd.: 10978, Abschnitt B). Insgesamt ist die Bundesregierung im Jahr 1972 der Auffassung, dass ein „Management“ gegenwärtiger und konkreter Bedrohungen durch Terrorismus zwar in erster Linie über die Instrumente des staatlichen Sanktionsapparats erfolgreich geleistet

werden kann, dies aber durch gesellschaftspolitische Maßnahmen flankiert werden müsse.<sup>171</sup> Für die Modellachse, auf der die Vorstellungen hinsichtlich der Responsivität des Gegners gegenüber Zwangsmaßnahmen abgetragen werden, ergibt sich damit ein leicht überdurchschnittlicher Wert (Skalierungswert 6).

### 7.1.2 Untersuchungsgegenstand 2

#### **Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zur Terrorismusbekämpfung vom 20. April 1977**

Die von Bundeskanzler Helmut Schmidt am 22. April 1977 von dem Deutschen Bundestag abgegebene Regierungserklärung zur Bekämpfung des Terrorismus adressiert vor dem Hintergrund der Ermordung des Generalbundesanwalts Siegfried Buback und zwei seiner Begleiter durch die RAF („Kommando Ulrike Meinhof“) vor allem Aspekte der grundsätzlichen Orientierung der Bundesregierung auf diesem Feld.

Schmidt betont die Wehrhaftigkeit der deutschen Demokratie, verweist aber auch auf die Bindung der sich wehrenden Staatsgewalt an das Recht. Die Ergreifung staatlicher Gegenmaßnahmen sei prinzipiell eine Frage des „*rechten Maß[es]*“ (Deutscher Bundestag 1977a: 1445, Abschnitt B). Dem verschiedentlich geforderten Verbot bestimmter Organisationen steht die Bundesregierung skeptisch gegenüber, ebenso einer Erhöhung des Strafrahmens. Insgesamt müsse das Instrumentarium der inneren Sicherheit jedenfalls dort verbessert werden, wo es nicht wirksam genug erscheine, dies jedoch nur nach eingehender Prüfung durch Experten. Kritik an den staatlichen Obrigkeiten sei zwar prinzipiell erwünscht, weshalb vor allem die Meinungsfreiheit nicht beeinträchtigt werden dürfe. Andererseits müsse ihrer gewaltsamen Interpretation durch Terroristen entgegengewirkt werden.

---

<sup>171</sup> Im Zusammenhang mit der Nachbereitung des Einsatzes der Polizei bei der Geiselnahme von München gelangte Innenminister Genscher zu der Überzeugung, „*dass wir in eine neue Stufe der gewaltsamen Auseinandersetzungen eingetreten*“ und daher „*neue Formen der polizeilichen Reaktion*“ notwendig seien. Er schlug der Bundesregierung die Bildung einer hochmobilen, dem Einsatzspektrum entsprechend „*optimal*“ ausgebildeten und ausgerüsteten Spezialeinheit zur TBK „*auch im Ausland*“ vor (Genscher 1995: 160). Die Bundesregierung bewilligte rasch die notwendigen Mittel zur Aufstellung der GSG-9, die am 1. September 1973 ihre Einsatzbereitschaft meldete.

Die Bundesregierung ist weiterhin bemüht, ihren Bekämpfungsansatz in den Kontext rechtlicher Grenzbedingungen zu stellen (ebd.: 1445, Abschnitt A; 1447, Abschnitt B; 1448, Abschnitt C; 1449, Abschnitt B). Gleichzeitig wird der Anspruch des Bürgers auf Schutz vor terroristischer Gewalt ins Feld geführt. Der Rechtsstaat sei jedenfalls keineswegs ohnmächtig, es sei jedoch stets nach dem „*adäquaten, dem angemessenen rechtstaatlichen Mittel*“ zu suchen (ebd.: 1445, Abschnitt B). Keinesfalls dürfe „*momentane Erbitterung*“ in „*gesetzgeberischen Aktionismus*“ (ebd.: 1446, Abschnitt D) münden. Gleichwohl müssten die Instrumente der TBK fortlaufend auf ihre Wirksamkeit überprüft und veränderten Umweltbedingungen ggf. angepasst werden. Vorschläge der Opposition zu verschärfter Verbotspraxis gegenüber „*bestimmten Organisationen*“ lehnt die Bundesregierung mit dem Hinweis ab, dies befördere womöglich die Ausbildung eines „Märtyrertums“ und die vollständige Abdrängung extremistischer Gruppierungen in einen praktisch nicht zu überwachenden politischen Untergrund (ebd.: 1447, Abschnitt C). Im Zusammenhang mit der Frage einer evtl. Einschränkung des Demonstrationsrechts fordert Bundeskanzler Schmidt, der Terrorismus sollte keinen Anlass dafür bieten, grundrechtliche Schutzgüter anzutasten. Gleichzeitig bedauert der Bundeskanzler die Ablehnung einer Gesetzesinitiative zur Überwachung des mündlichen Verkehrs zwischen Häftlingen und ihren Verteidigern durch den Deutschen Bundestag, der offenbar zu der Einschätzung gelangt sei, dass dies nicht mit rechtstaatlichen Grundsätzen vereinbart werden könne (ebd.: 1446, Abschnitt D f.). Die Beschleunigung anhängiger Verfahren wird befürwortet, ein Sonderprozessrecht für Terroristen jedoch abgelehnt (ebd.: 1448 Abschnitt C f.). Insgesamt kann für den Grad der akzeptierten Versicherheitlichung ein moderat erhöhtes Niveau konstatiert werden (Skalierungswert 6).

Zur Natur politisch motivierter Gewalkriminalität und der sich aus ihr für den Staat ergebenden Gefährdung nimmt die Regierungserklärung nicht konkret Stellung. Mit Hinweis auf internationale terroristische Vorfälle wie dem Anschlag auf die OPEC in Wien oder der Geiselnahme von Entebbe mutmaßt die Bundesregierung, dass der Terrorismus jedenfalls „*international die Ordnung und die Sicherheit, ja selbst das Funktionieren internationaler Beziehungen*“ bedrohe (ebd.: 1445, Abschnitt C) und dass dessen Gefährlichkeit und Internationalität spätestens seit dem Anschlag von München 1972 gemeinhin bekannt seien (ebd.: Abschnitt B). Die Bundesregierung betont angesichts der Gefährdung durch den Terrorismus die Notwendigkeit verstärkter

internationaler Kooperation, tritt für die rasche Ratifizierung der Europarats-Konvention zur Bekämpfung des Terrorismus ein und befürwortet darüber hinaus ein entsprechendes Abkommen unter den neun EG-Staaten (ebd., Abschnitt C. f.). Die Bundesregierung geht im April 1977 offenbar davon aus, dass die Konfrontation zwischen politischen Systemen und terroristischer Gewalt insgesamt unvermittelt anhält und mit weiteren Anschlägen gerechnet werden muss. Die Einschätzung, wonach terroristische Bestrebungen sogar jenseits der nationalen Sphäre Wirkungen entfalten können, belegt die Auffassung der Politik von Terrorismus als einem virulenten Problem mit erheblicher Tragweite. Gleichwohl ist der Ton der Regierungserklärung mehr durch sachliche Zurückhaltung als durch Alarmismus geprägt. Eine reelle Bestandsbedrohung des Staates durch Kräfte, deren Bekämpfung u. U. auch unübliche Mittel erforderlich machen könnte, wird vorliegend (noch) nicht gesehen. Insgesamt kann auf der Potentialachse ein mäßig erhöhter Wert angenommen werden (Skalierungswert 6).

Freiheitlich verfasste Länder könnten sich ebenso wenig über Nacht terroristischer Probleme entledigen, wie Militärdiktaturen (ebd.: 1445, Abschnitt B). Gleichwohl habe die Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden vor dem Hintergrund der Schaffung entsprechender gesetzlicher Voraussetzungen beachtliche Erfolge in der TBK gezeitigt (ebd.: 1446, Abschnitt B f.). Allerdings müsse für Täter, die sich in *„bewusster Willensentscheidung aus Hass gegen unsere rechtsstaatliche Ordnung auflehnen“* der strafrechtliche Abschreckungsgedanke versagen, weshalb eine Ausdehnung des Strafrahmens kaum hilfreich sei (ebd.: 1447, Abschnitt D). Kursorische Verbote von Organisationen leisteten der Stilisierung ihrer Mitglieder als Opfer staatlicher Repressionssucht Vorschub und trügen insoweit lediglich zu weiterer Radikalisierung bei geneigten Gruppen bei. Mit Rechtsetzung alleine sei der Terrorismus nicht zu überwinden, vielmehr müsse ihm der *„geistige Nährboden“* entzogen werden (ebd.: 1448, Abschnitt C). Für eine erfolgreiche Bekämpfung sei deshalb vor allem die *„moralische Isolierung der Terroristen und (...) die moralische Ernüchterung auch der letzten Sympathisanten“* erforderlich (ebd.: 1447, Abschnitt B f.). Dies solle über die Aufklärung der Gesellschaft – auch mithilfe der im Zuge der Studentenbewegung in die Kritik geratenen Intellektuellen – realisiert werden, was jedoch *„nicht mit den Mitteln der Einschüchterung, sondern (...) nur durch argumentative Wahrhaftigkeit“* gelingen könne (ebd.: 1448, Abschnitt D). Diese

Forderung bleibt gleichwohl unkonkret im Verhältnis zur Darstellung solcher Erfolge in der TBK, die an die Ausweitung staatlicher Einflussmöglichkeiten auf die Sicherheitsumgebung attribuiert werden können. Im Ergebnis scheint die Bundesregierung im April 1977 der Auffassung zu sein, staatlicher Zwang trage integral zur TBK bei und wirke entscheidend auf Terroristen ein. Es ergibt sich auf der Responsivitätsachse ein erhöhter Wert (Skalierungswert 7).<sup>172</sup>

### 7.1.3 Untersuchungsgegenstand 3

#### **Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zur aktuellen Situation vom 20. Oktober 1977**

Die Bundesregierung äußert sich im Oktober 1977 ein zweites Mal zu Fragen der TBK, hier vor dem Hintergrund der Entführung eines Passierflugzeugs der Lufthansa („Landshut“) durch ein Kommando der PFLP. Im Rahmen des erstmaligen Einsatzes der GSG-9 auf dem Flughafen von Mogadishu konnten am 18. Oktober 1977 alle Geiseln (82 Passagiere und vier Besatzungsmitglieder) unverletzt befreit werden. Im Verlauf der „Operation Feuerzauber“ wurden drei der vier Geiselnnehmer durch BGS-Beamte getötet. Das Ziel, von der Bundesregierung die Freilassung der in der JVA Stuttgart-Stammheim inhaftierten RAF-Mitglieder Baader, Raspe, Ensslin und Möller zu erpressen, wurde damit nicht erreicht. Am Morgen des 18. Oktobers begingen Baader, Raspe und Ensslin in ihren Hafträumen Selbstmord, Möller überlebte einen Suizidversuch. Am folgenden Tag gab die RAF die Ermordung des zuvor entführten Arbeitgeberpräsidenten Hanns Martin Schleyer bekannt.

Den „entscheidende[n] Beitrag zur Rettung der Geiseln“ sieht Bundeskanzler Schmidt in dem Einverständnis des somalischen Präsidenten Barre, die gewaltsame Befreiung der Geiseln durch deutsche Polizeikräfte auf somalischem Territorium durchführen zu lassen (Deutscher Bundestag 1977b: 3757, Abschnitt D). Ausdrücklich bedankt sich die Bundesregierung für die „ausgezeichnete“ Zusammenarbeit mit den somalischen Behörden und lobt „mit Genugtuung“ die „Leistung der Beamten der

---

<sup>172</sup> Dieses Ergebnis korrespondiert mit der Einschätzung Johannes Hürters, der mit der Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Helmut Schmidt eine „Verselbständigung der Terrorismusbekämpfung als reaktive Krisenbewältigung unter dem Primat der Strafverfolgung“ konstatiert (Arbeitsgemeinschaft historischer Forschungseinrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland e. V. 2008).

*Grenzschutzgruppe 9*“ (ebd.: Abschnitte B, D). Die Bundesregierung werde auch in Zukunft „*alles tun, um die Fähigkeit des Staates zu wahren, dass er seine Bürger schützen kann*“, dabei gleichwohl „*wie gestern und heute, so auch morgen den Befehlen des Grundgesetzes gehorchen*“ (ebd.: Abschnitt A). Unverständlich sei, wie die inhaftierten RAF-Mitglieder trotz des Kontaktsperregesetzes, „*das bei vielen Abgeordneten des Deutschen Bundestages die Überwindung erheblicher Zweifel erfordert hat*“, in den Besitz von Schusswaffen gelangen konnten (ebd.: 3758, Abschnitte D f.). Zwar seien Fragen des Strafvollzugs grundsätzlich Sache der Länder. Der Bund müsse gleichwohl „*aus Gründen der Schutzfunktion des Gesamtstaats*“ eine vollumfängliche Aufklärung der Tatumstände verlangen (ebd.: 3759, Abschnitt A). Die Presse schließlich habe durch ihre Selbstbeschränkung „*bei der Befreiung der Geiseln und der Aufklärung der Verbrechen außerordentlich geholfen*“ (ebd.: Abschnitt D). Erstmals wurde durch die Bundesregierung eine eigens zum Zwecke der TBK etablierte polizeiliche Spezialeinheit mit Erfolg und extraterritorial eingesetzt. In der informellen Einmischung des Bundes in originäre Länderkompetenzen kann zusätzlich dazu ein Indiz für gewisse Zentralisierungstendenzen in Belangen der TBK erblickt werden. Insgesamt erscheint der akzeptable Grad an Versicherheitlichung damit trotz des wiederholten Rekurses auf den Primat des Verfassungsrechts unverändert hoch (Skalierungswert 7).

Der Bundeskanzler vertritt in seiner Erklärung die Auffassung, der Forderung der Terroristen nach der Freilassung von elf Inhaftierten hätte unter keinen Umständen nachgegeben werden dürfen, denn damit hätte sich „*eine neue Gefahr für das Leben vieler anderer Menschen*“ ergeben (ebd.: 3757, Abschnitt A). Der Terrorismus sei „*keineswegs tot, weder in Deutschland, noch sonst auf der Welt*“ und stelle eine gegenwärtige und schwere Belastung des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland dar (ebd.). Zudem seien Terroristen neben der bereits gezeigten Bereitschaft zur potentiellen Schädigung der eigenen Gesundheit durch Hunger- und Durststreiks nunmehr obendrein willens, „*die gewaltsame Zerstörung ihres eigenen Lebens als Kampfmittel*“ einzusetzen (ebd.: 3759, Abschnitt A). Das vermeintliche operative Potential der Terroristen wird damit unverändert als überdurchschnittlich hoch gewertet (Skalierungswert 7).

Während die Schaffung der Ausgangsbedingungen für die Bewältigung der Flugzeugentführung vor allem das Ergebnis behördlicher Zusammenarbeit sei, wird die



Befreiung der Geiseln selbst – und damit der konkrete Akt der TBK – an die GSG-9 attribuiert (ebd.: 3757, Abschnitt B). Daneben gelte es, „*die Erfahrungen praktischer Solidarität im Handeln der Verantwortlichen für kommende Bewährungsproben lebendig zu halten*“ (ebd.: 3759, Abschnitt B). Die Versagung medialer Berichterstattung erschwere den Ablauf terroristischer Verbrechen wesentlich, wofür durch den Selbstverzicht nunmehr „*Maßstäbe gesetzt*“ worden seien (ebd.: 3759, Abschnitt D). Die Operation in Mogadishu habe „*ein Zeichen für die Zusammenarbeit unter den Völkern und Staaten der Welt und für die gemeinsame Überwindung der Geißel des internationalen, lebensverachtenden, gemeinschaftszerstörenden Terrorismus gesetzt*“ (ebd.: 3757, Abschnitt C f.). Die Bundesregierung geht nach der Entführung der „Landshut“ vorliegend von einer vergleichsweise hohen Wirksamkeit politischer Zwangsmaßnahmen gegen terroristische Täter aus (Skalierungswert 7).

#### **7.1.4 Untersuchungsgegenstand 4**

##### **Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung ‚Internationaler Terrorismus‘ vom 16. April 1986**

Die durch Bundeskanzler Kohl abgegebene Regierungserklärung nimmt Stellung zur Operation „El Dorado Canyon“, in deren Rahmen die Luftstreitkräfte der USA in der vorangegangenen Nacht Angriffe auf die libyschen Städte Tripolis und Bengasi vorgetragen hatten, um auf die zuletzt gehäuften und mutmaßlich durch Libyen initiierten Anschläge gegen amerikanische Staatsbürger zu reagieren.

Die Bundesregierung betont, sie sei nach wie vor entschlossen, den Terrorismus mit „*allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu bekämpfen*“, habe die Anwendung von Gewalt in diesem Zusammenhang jedoch stets abgelehnt (Bundesregierung 1986: 16022, Abschnitt D). Man werde gleichwohl wachsam bleiben. Die Regierung kündigt an, dass die staatliche Unterstützung terroristischer Bestrebungen im Hinblick auf die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik nicht folgenlos bleiben könne, eine militärische Eskalation aber unbedingt zu vermeiden sei (ebd.: 16023, Abschnitte A, B). Der Einsatz militärischer Mittel reiche jedenfalls zur langfristigen Bekämpfung des Terrorismus alleine nicht hin, insgesamt sei in allen Fragen der TBK generell „*internationale Solidarität*“ erforderlich. In diesem Zusammenhang sei auch das „*Europa der Zwölf*“ gefordert, welches unter der Voraussetzung eines engen

Zusammenwirkens einen Beitrag zur „*weltweiten Abwehrfront*“ gegen den Terrorismus leisten könne (ebd.: Abschnitte B, C).

Auch diese Erklärung enthält den, wenn auch weniger redundant verwendeten Hinweis auf die Bindung aller staatlichen Maßnahmen gegen terroristische Phänomene an die Bedingungen des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats (ebd.: 16024 Abschnitt C). Interessanterweise findet sich keine ausdrückliche Verweisung staatlicher TBK auf den polizeilichen oder nachrichtendienstlichen Bereich. Stattdessen sei die Bundesregierung bereit, den Terrorismus mit „*allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln zu bekämpfen*“ (ebd.: 16022: Abschnitt D). Die Anwendung militärischer Gewalt als Reaktion auf erlittenen Terrorismus durch die USA veranlasst die Bundesregierung soweit ersichtlich erstmalig zu einer Betrachtung dieses Instruments im Rahmen staatlicher Terrorismusabwehr. Zur TBK grundsätzlich entschlossen, habe sie Gewalt jedoch stets abgelehnt. Gleichwohl müsse „*wer wie Oberst Ghaddafi ständig Gewalt predigt und praktiziert*“ (ebd.: 16022, Abschnitt B-C) mit Gegenwehr seitens des Betroffenen rechnen. Militärische Gewalt sei jedoch für eine dauerhafte Beseitigung terroristischer Gewalt ungeeignet (ebd.: 16023, Abschnitt B). Der Verzicht auf Formulierungen wie „jedenfalls ungeeignet“ oder „grundsätzlich ungeeignet“ lässt vermuten, dass die Bundesregierung den Einsatz von Streitkräften zur kurzfristigen Bekämpfung terroristischer Phänomene offenbar nicht endgültig und vollumfänglich zurückweist, auch wenn hier lediglich Rückschlüsse auf eine grundsätzliche Anschauung gezogen werden können. Zur Frage der Haltung der Bundesregierung nach einem Einsatz der eigenen Streitkräfte in einem terroristischen Szenario ergeben sich dagegen keine Anhaltspunkte. Die Bundesregierung macht zu Verschärfungen bestehender Regelungen im Bereich der TBK keine Einlassungen, spricht sich jedoch auch nicht für deren Lockerung aus. Mit der impliziten Anerkennung der grundsätzlichen Eignung militärischer Instrumente in der staatlichen Auseinandersetzung mit terroristischen Bedrohungen kann der Grad der akzeptablen Versicherheitlichung in der Politik der TBK zum Zeitpunkt der Regierungserklärung unverändert als erhöht gelten (Skalierungswert 7).

Die Bundesregierung geht davon aus, dass es sich bei dem vermeintlich durch den Staat Libyen protegierten und geförderten Terrorismus um ein aktuelles und gefestigtes Phänomen handelt. Er sei „*das Krebsgeschwür unserer Zeit*“, wolle andere Staaten erpressen und destabilisieren und stelle damit eine „*Bedrohung für alle*“

*demokratischen Staaten dar*“ (ebd.: 16022 Abschnitt C). Libyen sei „*in den letzten anderthalb Jahrzehnten zu einem Zentrum des internationalen Terrorismus geworden*“ und der „*nahöstliche Terrorismus*“ besitze in dem Land eine „*feste Basis und eine lebenswichtige Infrastruktur*“ (ebd.: 16021, Abschnitt D). Insgesamt fordere der libysche Staat mit seiner „*Politik der Aggression und des Terrors (...) die internationale Staatengemeinschaft heraus*“ (ebd.: 16022, Abschnitt B). Obwohl die Erklärung über den legitimen Adressaten staatlicher Antiterrorpolitik keine konkreten Angaben macht, legt die Emphase der mutmaßlichen Verwicklung libyscher Behörden in die Vorfälle den Schluss nahe, in erster Linie seien nicht die international agierenden Terroristen selbst, sondern vielmehr der Staat Libyen und das Regime Ghaddafis als Ganzes das primäre Objekt von Bekämpfungsbemühungen. Damit wird offenbar, dass der soeben thematisierte Hinweis der Regierung auf die Verwendung von Streitkräften vor allem als eine theoretische Einsatzmöglichkeit gegen einen staatlichen, nicht aber einen substaatlichen Gegner (dessen Aufenthaltsort man kennt) gedacht ist, um einen „Sponsorstaat“ durch militärische Gewalt von der zukünftigen Unterstützung von Terroristen abzuhalten, bzw. abzuschrecken. Nicht gemeint sein dürfte hingegen ein Streitkräfteeinsatz in einem asymmetrischen, nicht-trinitarischen Szenario. Die Verortung der Auseinandersetzung auf die Projektionsfläche einer zwischenstaatlichen Konfliktkonstellation könnte als Ausdruck einer nicht (oder noch nicht) erkannten (vermeintlichen) Anschlussfähigkeit terroristischer (Privat-)Gewalt an das militärische Instrumentarium gewertet werden. Die Bundesregierung befürchtet mit Hinweis auf die generelle Unzugänglichkeit terroristischer Geisteszustände und Haltungen für „*rationale Argumente*“ eine Eskalation „*militärischer Gewalt und Gegengewalt*“ (ebd.: 16023: Abschnitt B). Zwar stehe der Friede in Europa nicht zur Disposition, der internationale Terrorismus besitze gleichwohl die Qualität einer umfassenden Sicherheitsbedrohung (ebd.: 16024: Abschnitte B, C). Die Bundesregierung ist vorliegend der Auffassung, die Auseinandersetzung mit dem internationalen Terrorismus sei vor allem durch einen aktiv handelnden und infolge staatlicher Unterstützung schlagkräftigen Gegner gekennzeichnet. Das durch den politischen Entscheidungsträger antizipierte operative Potential des Gegners ist damit für diesen UG leicht erhöht (Skalierungswert 6).

In der Frage der Responsivität des Gegners auf den Einsatz staatlicher Zwangsmittel zeigt sich die Bundesregierung zurückhaltender als noch im

Zusammenhang mit der Bekämpfung des innerstaatlichen sozialrevolutionären Terrorismus der 1970er Jahre. Grundsätzlich verfüge die Bundesregierung auf dem Gebiet der TBK über große Erfahrungswerte (ebd.: 16023, Abschnitt A). Zwar könne man dem Terrorismus nicht „mit bloßen Klageliedern beikommen“ (ebd.: Abschnitt D). Jedoch seien politische Zwangsmittel (wie etwa ein Einsatz der Streitkräfte) nur von sehr begrenztem Nutzen. Zur effektiven Eindämmung des Terrorismus müsse vor allem sein „Ursprung und seine Ursachen ausgetrocknet werden“ (ebd.: 16024: Abschnitt A). Die Quelle terroristischer Gewalt erblickt die Bundesregierung im Nahost-Konflikt, den es zu überwinden gelte. Dazu sei ein (gemeinschaftlich angestoßener) europäisch-arabischer Dialog zu fordern, der zu einem politischen Kompromiss und damit zu einer dauerhaften Lösung dieser Auseinandersetzung beitragen könne (ebd.). Insgesamt müsse „dem von Grund auf destruktiven Geist des Terrorismus mit einer konstruktiven Haltung“ (ebd.: Abschnitt B) begegnet werden. Es ergibt sich in der Frage der Effektivität von Zwangsmitteln eine gemäßigte bis wenig zustimmende Haltung, auf dieser Achse mithin ein Wert in der unteren Skalenhälfte (Skalierungswert 4).

### 7.1.5 Untersuchungsgegenstand 5

#### **Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Willfried Penner et al. vom 06. April 1992: Lage der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland**

Die Große Anfrage beinhaltet Fragen zur Lage und der zukünftigen Entwicklung der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland. Aufgrund der Tatsache, dass ihr vor allem die Last der Durchsetzung umstrittener politischer Entscheidungen aufgebürdet sei, erscheine die Polizei für viele Bürgerinnen und Bürger als politischer Gegner. Frage 1c der Vorlage geht auf Sicherheitsgefährdungen mit terroristischem Hintergrund ein. Die Antwort der Bundesregierung nimmt zur Teilfrage, wie sich der Sektor polizeilicher TBK seit der Verabschiedung des „Programms für die Innere Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland“ (1974)<sup>173</sup> verändert habe, wie folgt Stellung:

---

<sup>173</sup> Das durch die Innenminister der Länder und des Bundes erarbeitete Programm regelt Art und Umfang der Unterstützung der Länderpolizeien durch den BGS sowie Belange seiner Personal- und Ausrüstungsstruktur. Eine weitere personelle Aufstockung des BGS regelt das „Ausbauprogramm Innere Sicherheit“ aus dem Jahr 1977.

Zusätzlich zu den bereits implementierten Maßnahmen zur Verbesserung der polizeilichen TBK (zentrale Steuerung durch das BKA, Einführung des § 129a StGB usw.) sei zuletzt die Einrichtung einer „Koordinierungsgruppe Terrorismus“ durch die IMK beschlossen worden, in deren Rahmen BKA, BfV, Generalbundesanwaltschaft sowie die Sicherheitsbehörden der Länder an der Verbesserung von Strategien zur TBK arbeiteten. Auf veränderte Verhaltensweisen der Täter werde weiterhin mit organisatorischen und methodischen Anpassungen reagiert; das System der inneren Sicherheit in Deutschland sei insoweit kein starrer Prinzipienrahmen, sondern berücksichtige *„gesellschaftspolitische Gegebenheiten und Veränderungen“* (Deutscher Bundestag 1992: 3). Die Bundesregierung räumt indes ein, dass *„schwere Gewalttaten im Bereich der politisch motivierten Ausländerkriminalität“* überproportional angewachsen und damit weitere Verbesserungen in der Zusammenarbeit von Polizei- und Verwaltungsbehörden sowie der Nachrichtendienste von Bund und Ländern notwendig seien. Insbesondere anlässlich des Mordes an dem libyschen Dissidenten Denali im Jahr 1985 sei *„eine Reihe von Maßnahmen“* zur Minderung der Gefährdung durch den arabischen Staatsterrorismus ergriffen worden (ebd.: 9). Die Bundesregierung geht ferner davon aus, dass der Rück-, bzw. Abbau von Kontrollen an den europäischen Binnengrenzen *„vom Täterpotential des Ausländerterrorismus genutzt und in die Tatplanung einbezogen“* wird und misst in der Ausweitung europäischer Sicherheitskooperationen insoweit besondere Bedeutung zu (ebd.). Allerdings seien Grenzkontrollen – obgleich durchaus bedeutend – nicht das vorrangige Instrument bei der Bekämpfung *„international operierender Banden“* (ebd.: 21).

Im Lichte terroristischer Gefährdungen sei zudem der Bedarf an Personen- und Objektschutzleistungen durch die Länderpolizeien nach wie vor erheblich. Im Bereich des Schutzes der Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes sei die Anzahl der zu schützenden Personen seit 1982 auf das Dreifache angestiegen, weshalb in *„erheblicher Zahl“* Beamte des BGS zur Unterstützung des BKA zum Personenschutz eingesetzt würden (ebd.: 14).<sup>174</sup> Zudem seien im Haushaltsjahr 1991 bereits zusätzliche Finanzmittel für die Beschaffung zusätzlicher sondergeschützter Fahrzeuge bereitgestellt sowie beim BKA weitere 150 Planstellen geschaffen worden. Die

---

<sup>174</sup> Gem. § 5 I S. 1 BKAG obliegt dem BKA der Schutz der Mitglieder der Verfassungsorgane des Bundes.

Bundesregierung geht insgesamt davon aus, dass bei „*gleichbleibender Sicherheitslage auch künftig nicht auf eine ständige Unterstützung des BKA durch Beamte des BGS verzichtet werden*“ könne (ebd., auch 26). Insgesamt scheint die Bundesregierung 1992 einen unverändert hohen Bedarf an Aufrechterhaltung bzw. Ausbau bestehender Sicherheitsmaßnahmen zu sehen, womit der Grad der akzeptablen Versicherheitlichung weiterhin in der oberen Skalenhälfte angesiedelt werden muss (Skalierungswert 7).

Die Antwort der Bundesregierung enthält ferner eine (allerdings nicht sehr detaillierte) Einschätzung der Gefährdungslage zum Zeitpunkt der Großen Anfrage. Diese wird vor dem Hintergrund der Aufnahme internationaler Kooperationsarrangements der RAF (mit der französischen Gruppe „Action Directe“, bzw. der italienischen „Brigate Rosse“) seit Mitte der 1980er Jahre als weiterhin virulent angenommen, zumal durch RAF und RZ Anschläge „*bis in die jüngste Zeit verübt*“ worden seien (Deutscher Bundestag 1992: 8). Im Zusammenhang mit den Ausführungen zum „*arabischen Staatsterrorismus*“ (ebd.: 9) in der Bundesrepublik Deutschland sowie zur Situation an den europäischen Binnengrenzen hält die Bundesregierung das von terroristischen Gruppierungen ausgehende Risiko für nach wie vor gegeben und schließt künftige Anschläge nicht aus. Damit wird das operative Potential des Gegners nach wie vor als erhöht aufgefasst (Skalierungswert 7).

In der Frage der Wirksamkeit von Zwangsmaßnahmen habe die Vergangenheit gezeigt, dass konzertierte Maßnahmen der Sicherheitsbehörden von Bund und Ländern in Verbindung mit intensiver Öffentlichkeitsfahndung erfolgversprechend seien, namentlich zur Festnahme des gesamten Führungskaders der RAF im Jahr 1972 geführt hätten (ebd.). Die Bundesregierung macht daneben auf das Unterstützungspotential des BGS bei der Bewältigung von „*besonderen Sicherheitslagen*“ aufmerksam. Dieses habe sich „*voll bewährt*“ und werde aufrechterhalten, „*solange und soweit der Aufbau einer voll einsatzfähigen Bereitschaftspolizei in den neuen Ländern nicht abgeschlossen ist*“ (ebd.: 26). Danach kann staatlicher Zwang aus Sicht der Bundesregierung grundsätzlich erfolgreich zur Bekämpfung terroristischer Akteure eingesetzt werden. Es ergibt sich die Auffassung von einer erhöhten Wirksamkeit staatlicher TBK-Instrumente (Skalierungswert 7).

### 7.1.6 Untersuchungsgegenstand 6

#### **Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den gewalttätigen Aktionen aus Anlass der Verhaftung des PKK-Vorsitzenden Abdullah Öcalan vom 23. Februar 1999**

Die durch Innenminister Otto Schily abgegebene Regierungserklärung thematisiert die gewaltsamen Ausschreitungen anlässlich der Verhaftung des Vorsitzenden der kurdischen PKK. Diese war bereits im Jahr 1993 durch die Besetzung des türkischen Generalkonsulats mit Geiselnahme in München sowie bei verschiedenen anderen Vorfällen (etwa bei Autobahnblockaden, in deren Verlauf Polizeibeamte mit Benzin übergossen worden waren, vgl. Spiegel Online 1999) in Erscheinung getreten.

Die Bundesregierung appelliert an die in Deutschland lebenden Kurden, ihre *„Konflikte nicht in Deutschland auszutragen“* (Deutscher Bundestag 1999: 1383, Abschnitt C) und erklärt ferner, sie werde Gewaltausübung in diesem Zusammenhang nicht dulden. Die PKK sei als eine terroristische Vereinigung zu bekämpfen und das durch die Vorgängerregierung verhängte Verbot der Organisation aufrechtzuerhalten. Es gelte vor allem, die Informationslage über extremistische Gruppierungen zu verbessern und die Gewinnung und Verwertung operativer Informationen international auszuweiten.

Die Erklärung enthält den mehrfachen Hinweis auf die Notwendigkeit zur Eindämmung politisch motivierter Ausländergewalt. Der Fundus von dem Staat offenstehenden Maßnahmen müsse überprüft und wo nötig ausgebaut werden. Das Verbot der PKK sei angesichts der *„generalstabsmäßig ausgeführten Gewalttaten“* (ebd.: 1384, Abschnitt C) richtig gewesen und die Regierung gedenke, an ihm festzuhalten. Nach Auffassung des Ministers seien verstärkte Anstrengungen zur Zerschlagung der Logistik der PKK sowie zur Verbesserung der Voraufklärung zu unternehmen. Man sei *„wie in den Jahren 1993 und 1994, jetzt wieder im Jahre 1999, von den Ereignissen überrascht worden“* (ebd., Abschnitt D). Dazu müsse vor allem der Bereich der Informationsgewinnung und –verwertung auch international ausgeweitet, intensiviert und optimiert werden. Im Rahmen einer *„sorgfältigen Prüfung in dieser Richtung“* (ebd.) schließe die Regierung *„keine Frage aus der Prüfung aus.“* Es sei *„selbstverständlich (...) nicht nur erlaubt, sondern sogar erforderlich, darüber nachzudenken, ob eine Straffung im Ausländerrecht dem Staat eine bessere Möglichkeit*

*verleiht, Gewalttäter außer Landes zu bringen.*“ (ebd.: 1385, Abschnitt B). Gleichwohl wolle und dürfe die Regierung nicht *„Menschen in ein Land abschieben, in denen ihnen Folter und Todesstrafe drohen.“*. Solches sei *„eines Rechtsstaates nicht würdig“* (ebd., Abschnitt C). Jedenfalls könne man trotz der zwischenzeitlichen Beruhigung der Lage keinesfalls *„einfach zur Tagesordnung übergehen“* (ebd., Abschnitt B). Bei Bedrohungen der Sicherheit komme es darauf an, zu *„gemeinsamen Lösungen [zu] kommen und auch Möglichkeiten zu verbesserter Informationsgewinnung und Beratung [zu] schaffen“* (ebd.: Abschnitt C f.). Die von der Regierung geplante Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts verschärfe ferner die Bedingungen für die Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft und verhindere, *„dass Extremisten deutsche Staatsbürger werden können“* (ebd.: 1386, Abschnitt C). Die Bundesregierung sieht die Notwendigkeit der Überprüfung und ggf. der Erweiterung des staatlichen Sanktionsapparats in Fragen der TBK, dies vor allem in den Bereichen der Informationsbeschaffung (also auf dem Sektor der Nachrichtendienste) und der Bestimmungen des Ausländer- und Staatsangehörigkeitsrechts. Die Bereitschaft der Bundesregierung zur Akzeptanz höherer Versicherheitlichung kann im Jahre 1999 mithin angenommen werden (Skalierungswert 7).

Die Gewaltbereitschaft der *„straff organisierten, terroristischen PKK“* stellt nach Auffassung der Bundesregierung ein *„großes Bedrohungspotential für Deutschland wie für viele andere Mitgliedsländer der Europäischen Union“* dar. (ebd.: 1384, Abschnitt A). Die *„generalstabsmäßig ausgeführten Gewalttaten“* der PKK fasse die Bundesregierung als klares Zeichen dafür auf, dass das durch die Vorgängerregierung verhängte Verbot der Organisation als richtig zu beurteilen sei (ebd., Abschnitt C). Die Lage habe sich vorläufig zwar beruhigt. Es bleibe jedoch ein schwer zu kalkulierendes Gefährdungspotential bestehen, weswegen Wachsamkeit nach wie vor geboten sei (ebd.: 1384, Abschnitt C). Das operative Potential der PKK wird demnach als ungebrochen und in seiner Anlage als überdurchschnittlich aufgefasst (Skalierungswert 7).

Im Hinblick auf die Effektivität staatlichen Zwangs in der TBK scheint die Bundesregierung im Februar optimistisch. Die Justiz habe *„rasch gehandelt“* und weitere Verfahren stünden bevor. Die *„Härte des Gesetzes“* müsse *„in einer solchen Situation allen deutlich bewusst werden“*. Zwar sei das Verbot der PKK politisch richtig. Gleichwohl könne – an dieser Stelle zitiert Innenminister Schily seinen



Amtsvorgänger Manfred Kanther aus dem Jahr 1993 – ein Organisationsverbot das „*Problem von Gewaltbereitschaft konspirativ arbeitender Gruppen, noch dazu von sehr engem Zusammenschluss*“ nicht lösen (ebd.). Dazu sei vielmehr die „*Logistik der PKK zu zerschlagen und die Voraufklärung zu verbessern*“. Zu diesem Zweck bedürfe es neben internationaler Kooperation zuvörderst der engen Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden. Diese habe bislang „*gut funktioniert*“, weshalb den beteiligten Behörden sowie den Beamten der Länderpolizeien und des BGS für ihren erfolgreichen Einsatz im Rahmen der Aktionen der PKK zu danken sei (ebd., Abschnitt D; 1386, Abschnitt D f.). Die Bundesregierung ist vorliegend der Auffassung, dass zwar bestimmte Teilbereiche polizeilicher und nachrichtendienstlicher Bekämpfungspraktiken zu verbessern seien, diese aber insgesamt bislang erfolgreich zur TBK eingesetzt werden konnten. Das Vertrauen in die Effektivität politischer Zwangsausübung zur TBK ist bei der Bundesregierung im Februar 1999 überdurchschnittlich ausgeprägt, kritische Anmerkungen zur Praxis der Sicherheitsorgane unterbleiben vollständig. Gleichwohl sieht der Minister auf der Ebene der nachhaltigen Unterbindung terroristischer Gewaltanwendung noch (nicht näher erläuterten) Nachholbedarf. Insgesamt liegt die vermutete „Ansprechbarkeit“ des Gegners durch Zwangsmittel jedoch überdurchschnittlich hoch (Skalierungswert 7).

## **7.2 Zwischenergebnis**

Nach der Auswertung der Untersuchungsgegenstände 1 bis 6 ergibt sich für das zentrale Paradigma der TBK in der Bundesrepublik Deutschland in der Phase von 1972 bis 2000 ein annähernd homogenes Bild. Die zu den strategisch-kulturellen Grundfragen der TBK vertretenen Auffassungen der Bundesregierungen erweisen sich über den Untersuchungszeitraum als verhältnismäßig stabil und schwanken nur unwesentlich. Im Einzelnen ergeben sich für die Positionsbestimmung innerhalb des Paradigmas folgende Einstellungen politischer Entscheidungsträger:

**Tab. 2:** Strategische Grundannahmen in der deutschen Terrorismusbekämpfung 1972-2000

	UG 1	UG 2	UG 3	UG 4	UG 5	UG 6	$\Sigma$	$\emptyset$
Versicherheitslichung	7	6	7	7	7	7	41	<b>6,83</b>
Potential	7	6	7	6	7	7	40	<b>6,67</b>
Responsivität	6	7	7	4	7	7	38	<b>6,33</b>
Strategische Kultur								<b>6,61</b>

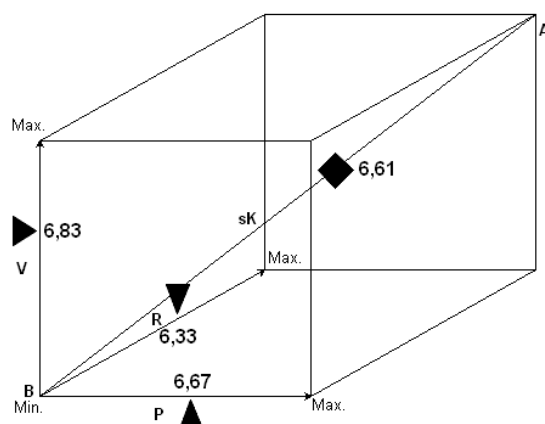
Die Interpretation der gewonnen Daten erlaubt folgende Schlüsse: Im Zeitraum von 1972 bis 2001 halten Entscheidungsträger deutscher Politik trotz gewisser Veränderungen in der strategischen Umwelt an einer TBK-Konzeption fest, die sich durch eine erhöhte Bereitschaft zur Versicherheitslichung unter dem Primat des Verfassungsrechts auszeichnet (Skalendurchschnitt 6,83).

Terroristische Gefährdungen werden als real und regelmäßig aufgefasst. Das operative Potential der in diesem Zeitraum bekämpften Gruppierungen wird als geeignet angesehen, sowohl die Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu beeinträchtigen, als auch destabilisierend in den internationalen Raum hinein-, bzw. auf die internationalen Beziehungen einzuwirken. Der institutionelle Fortbestand der Bundesrepublik Deutschland wird gleichwohl nicht als unmittelbar und vital gefährdet eingestuft (Skalendurchschnitt 6,67).

Terrorismus kann als eine Form politisierter Gewaltkriminalität gemeinhin mit dem hergebrachten Instrumentarium der Strafverfolgung wirksam bekämpft werden, wobei die zunehmende Internationalisierung terroristischer Agenden internationale (insbes. europäische) Kooperationsmechanismen notwendig macht. Der Einsatz von Streitkräften zur TBK wird lediglich gestreift, Verweise auf eine eventuelle Rolle der Bundeswehr unterbleiben vollständig. Zur Bewältigung der terroristischen Herausforderung muss die staatliche Sicherheitsarchitektur den besonderen strategischen und taktischen Bedingungen dieses Sektors angepasst werden. Im Einzelnen erfordert TBK vor allem die personelle und finanzielle Aufstockung der Sicherheitsorgane, die Anpassung kompetenzrechtlicher Rahmenbedingungen sowie die

Einführung politischer und rechtlicher Instrumente, die durchaus auch inhaltlich umstritten, bzw. zunächst von unklarem Wert sein können (Kontaktsperrebeschluss, §129b StGB, Kronzeugenregelung, usw.). Die Responsivitätsachse weist die relativ größten Schwankungen auf (Skalenmaxima 7, Skalenminimum 4). Politischen Entscheidungsträgern dieser Phase ist zwar die Auffassung gemein, dass eine erfolgreiche TBK nicht über das staatliche Zwangsinstrumentarium alleine geleistet werden kann. In der Frage, wie intensiv und mit welchen Erfolgsaussichten politische Verhandlungs-, Anreiz- und Ausgleichsinstrumente zum Einsatz gebracht werden können, bestehen entlang der Untersuchungsgegenstände im Einzelfall offenbar auch voneinander abweichende Auffassungen. Die Regierung Kohl scheint – vor dem Hintergrund militärischer Vergeltungsoperationen der USA gegen den vermeintlichen „Sponsorstaat“ Libyen – der Anwendung von Gewaltmitteln skeptischer gegenüberzustehen, als die Regierung Schröder, die 1999 von einer gesteigerten Ansprechbarkeit terroristischer Strukturen auf staatliche Pressuren ausgeht. Der Skalendurchschnitt weist bei dieser Annahme des ZP den relativ niedrigsten, jedoch noch in der oberen Hälfte angesiedelten Wert auf (Skalendurchschnitt 6,33).

Angesichts der insgesamt homogenen Analyseergebnisse sowie der Abwesenheit von inhaltlichen Brüchen oder Widersprüchen kann für die Periode von 1972 bis 2001 eine deutlich ausgeprägte strategische Kultur der TBK in der Bundesrepublik Deutschland angenommen werden. Für sie ergibt sich ein durchschnittlicher Wert von 6,61. Damit liegt die Gesamtheit der Auffassungen politischer Entscheidungsträger zu den Grundannahmen des ZP im oberen Drittel der Skala, womit insgesamt eine recht eindeutige Präferenz für „realpolitische“ Maßnahmen sichtbar wird.

**Abb. 13:** Das Zentralparadigma im Zeitraum 1972-2001

Zur Beantwortung der Frage, ob sich angesichts der Veränderungen in der terroristischen Bedrohungslage auch die strategische Kultur ihrer Bekämpfung verändert hat, wird nun eine analog angelegte, zweite Analyse durchgeführt, die Untersuchungsgegenstände aus der Phase von 2001 bis 2008 fokussiert. Sofern sich Anzeichen für eine strategische Kultur in dieser Periode überhaupt ergeben, wird diese mit dem bis dato gültigen Paradigma verglichen. Die Veränderungsthese müsste dann verworfen werden, wenn das zweite Paradigma ebenfalls eine moderat realpolitische strategische Kultur hervorbrächte. Die strategische Kultur der TBK in Deutschland wäre in diesem Fall durch das externe Schockerlebnis des 11. September 2001 nicht abrupt gewandelt worden und insoweit auch zukünftig als stabil zu beurteilen. Können dagegen Veränderungen im ZP beobachtet werden, so wiese dies auf eine veränderte strategische Kultur hin, was als empirischer Beleg für die These gewertet werden kann, wonach sich strategische Kulturen infolge externer Schocks schnell und fundamental wandeln können.

### 7.3 Das Zentralparadigma nach 2001

In der Phase nach 2001 fokussiert sich die TBK in der Bundesrepublik Deutschland praktisch vollständig auf die Abwehr des islamistischen Netzwerkterrorismus der al-Qaida, bzw. der ihr assoziierten Organisationen. Nahezu alle Kommentatoren aus Forschung und Politik konstatierten angesichts der Tragweite der Anschläge sowie der augenscheinlich weltweiten Virulenz der Gefährdung dem „New Terrorism“ eine neue

Qualität in der Auseinandersetzung politisch motivierter Gewalttäter mit staatlichen Sicherheitsarchitekturen. Die Bekämpfung des internationalen Terrorismus ist damit zu einer vordringlichen Gestaltungsaufgabe westlicher Sicherheitspolitik avanciert (so etwa Huber 2002). Korrespondierend dazu gewinnt das thematische Spektrum der Debatte in Deutschland erheblich an Breite. Neben der Frage nach dem konkreten Beitrag der Bundesrepublik zum „Krieg gegen den Terrorismus“ werden verstärkt der Einsatz der Bundeswehr im Inneren, der Modus ihrer Zusammenarbeit mit zivilen Sicherheitsbehörden sowie Maßnahmen im Bereich der Rechtsentwicklung diskutiert.

### 7.3.1 Untersuchungsgegenstand 7

#### **Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika vom 12. September 2001**

Die von Bundeskanzler Gerhard Schröder abgegebene Regierungserklärung nimmt zu den Anschlägen auf das World Trade Center und das Pentagon Stellung. Sie ist weiten Teilen der Öffentlichkeit vor allem durch die in ihr enthaltene Formulierung von der „bedingungslosen Solidarität“ der Bundesrepublik Deutschland gegenüber den USA bekannt.

Die Bundesregierung kondoliert den USA und erklärt, dass das Datum des 11. September 2001 *„als schwarzer Tag in die Geschichte eingehen werde“* (Deutscher Bundestag 2001: 18239, Abschnitt A). Sie betrachtet die Anschläge als einen Angriff auch auf die Völkergemeinschaft und fordert deren Zusammenstehen. Gemeinsam werde man sich *„dieser verbrecherischen Herausforderung gewachsen zeigen“* (ebd.: 18294, Abschnitt B).

Der Text der Erklärung ist zwar vergleichsweise kurz, enthält aber eine Reihe interessanter strategisch-kultureller Aussagen. Hinsichtlich des akzeptablen Grads von Zwang bei der TBK ist zweifelsohne die bereits erwähnte Solidaritätsnote zentral:

„Ich habe ihm [dem US-Präsidenten] auch die uneingeschränkte – ich betone: die uneingeschränkte – Solidarität Deutschlands zugesichert“ (ebd.: 18293, Abschnitt C).

Eine weitere inhaltliche Präzisierung, etwa dahingehend, was unter einem solchermaßen unbeschränkten Beistandsangebot konkret zu verstehen sei, fehlt. Zum Zeitpunkt der

Erklärung (12. September 2001, ca. 9.00 Uhr) lag als offizielle Verlautbarung der US-Regierung lediglich die am Vorabend von Präsident Bush verlesene Fernsehansprache vor. Diese enthielt zwar bereits Hinweise auf eine militärische Interpretation des Konflikts („*our military is powerful and it's prepared*“; „*win the war against terrorism*“ [White House Transcript 2001]), machte aber keine Angaben zur konkreten Natur einer eventuellen Reaktion. Von den für den weiteren Verlauf bedeutsamen Entscheidungen auf der Ebene internationaler Organisationen (SR-VN Res. 1368, Feststellung des Bündnisfalls gem. Art. 5 des Nordatlantikvertrags) konnte die Bundesregierung noch keine Kenntnis haben. In der Einschätzung der Sachlage war sie demnach auf ihre eigenen Mutmaßungen angewiesen.

Die Solidaritätsbekundung könnte unter der irrigen Annahme geäußert worden sein, die USA beabsichtigten keinesfalls den Einsatz militärischer Gegengewalt. Dies scheint gleichwohl wenig überzeugend. Die grundsätzliche Bereitschaft der USA, zur Bekämpfung terroristischer Täter und mutmaßlicher Sponsorstaaten (auch unilateral) militärische Gewalt anzuwenden, konnte mit Blick auf Erfahrungen der Vergangenheit (Operation „El-Dorado Valley“, Operation „Infinite Reach“) kaum ernsthaft bezweifelt werden, zumal die Ansprache des US-Präsidenten bereits Verweise auf die Streitkräfte sowie die Formulierung vom „Krieg gegen den Terrorismus“ enthalten hatte. Ferner musste die Bundesregierung davon ausgehen, dass den USA eine Urheberschaft al-Qaidas evident erscheinen würde, denn bereits der erste Anschlag auf das World Trade Center im Jahre 1993 war durch diese Organisation, bzw. ihr entstammende oder nahestehende Personen verübt worden (National Commission on Terrorist Attacks upon the United States 2004: 326). Diese hatten bereits die vollständige Zerstörung der Türme beabsichtigt (vgl. Wright 2007: 294ff.; Parachini 2000). Da die engen Kooperationsstrukturen zwischen al-Qaida und dem afghanischen Talibanregime bereits bekannt waren, bot sich einer potentiellen militärischen Kampagne durch die USA darüber hinaus auch ein geographisch abgrenzbarer Aktionsraum und mit den durch Satellitenaufklärung lokalisierbaren Ausbildungslagern schließlich eine erste, gegen Waffenwirkung potentiell empfindliche Zielkategorie. Insgesamt konnte die Bundesregierung jedenfalls kaum seriös ein militärisches Vorgehen der USA als Reaktion auf die erlittenen Anschläge ausschließen. Vor diesem Hintergrund ist die unbeschränkte Solidaritätsofferte kaum anders zu deuten, als dass in ihr die Zusage politischer (und ggf. auch materieller) Unterstützung für einen solchen Fall

mitschwingt, bzw. sogar konkret enthalten ist. Dies wiederum vermag anzudeuten, dass hinsichtlich des akzeptablen Instrumentariums (und damit des akzeptablen Grads von Gewaltanwendung) in der TBK eine Abkehr von der bisherigen Praxis zu verzeichnen ist. Die Bundesregierung jedenfalls biete „jede gewünschte Hilfe an, natürlich auch bei der Ermittlung und Verfolgung der Urheber und Drahtzieher dieser niederträchtigen Attentate“ (Deutscher Bundestag 2001: 18293, Abschnitt D). Man habe bereits „zusätzliche Maßnahmen“ zur Sicherung des Luftraums sowie amerikanischer „und anderer herausgehobener Einrichtungen“ ergriffen (ebd.: 18249, Abschnitt B).<sup>175</sup> Im direkten Vergleich mit den in den Untersuchungsgegenständen der Vorperiode hergestellten Kausalitäten und benutzten Begrifflichkeiten kann zum Zeitpunkt der Regierungserklärung von einem relativ höheren akzeptierten Gewaltniveau bei der Bekämpfung terroristischer Strukturen ausgegangen werden. Konkrete Ausführungen zu geeigneten Gegenmaßnahmen trifft die Bundesregierung in der Erklärung zwar nicht. Die ausdrückliche Emphase der „*bedingungslosen Solidarität*“ vor dem Hintergrund einer kaum auszuschließenden militärischen Entwicklung des Konflikts lässt insgesamt jedoch ein hohes, wenn auch kein maximales Niveau auf der Versicherheitlichungsachse des Paradigmas erkennen (Skalierungswert 9).<sup>176</sup>

Der Auffassung, wonach es sich bei den Anschlägen des 11. September 2001 um eine Kriegserklärung handelt, wird gleich dreifach Ausdruck verliehen. Diese sei gerichtet „an die zivilisierte Völkergemeinschaft“ (ebd.: 18293, Abschnitt B); „gegen die gesamte zivilisierte Welt“ (ebd.: Abschnitt D) sowie „an die freie Welt“ (ebd.: 18294, Abschnitt A). An anderer Stelle ist bereits darauf hingewiesen worden, dass die Verwendung des Kriegsbegriffs im Zusammenhang mit der Bekämpfung terroristischer Gruppierungen aus verschiedenen Gründen unzweckmäßig ist, etwa weil er eine zeitlich begrenzte Auseinandersetzung mit einem „Sieger“ impliziert und (private) Terroristen

---

<sup>175</sup> Gemeint ist hier etwa der Einsatz von Beamten und gepanzerten Fahrzeugen des BGS zum Schutz US-amerikanischer und israelischer Einrichtungen auf dem Bundesgebiet (Spiegel Online 2003) sowie die Erhöhung der Einsatzbereitschaft der militärischen Luftraumüberwachung durch die bei den Jagdgeschwadern der Luftwaffe ständig vorgehaltenen Alarmrotten („air policing“).

<sup>176</sup> Als interessante Parallele dazu kann der Ausspruch John F. Kennedys in den Blick genommen werden, der während des Kalten Kriegs mit den Worten „Ich bin ein Berliner!“ die Solidarität der USA gegenüber den Bewohnern West-Berlins zum Ausdruck brachte, die sich gegen die sowjetische Besetzung zu wehren versuchten.

zu (staatlichen) Kombattanten „adelt“.<sup>177</sup> Dessen ungeachtet gibt die Verwendung solchen Vokabulars durch die Bundesregierung zu der Vermutung Anlass, dass hier der, nicht notwendigerweise bereits praktische, wohl aber weltanschauliche Übergang vom bislang erkennbar verfolgten Bekämpfungsmodell „Terrorismus als Kriminalität“ hin zur Konzeption „Terrorismus als Krieg“ angelegt ist, bzw. tatsächlich vollzogen wird. Der Gegner bedrohe mit seinem *modus operandi* („wahllose[s] Auslöschen unschuldiger Menschenleben“) jedenfalls „unmittelbar die Prinzipien menschlichen Zusammenlebens in Freiheit und Sicherheit“ (ebd.: 18293, Abschnitt D). Die Bundesregierung scheint dem Gegner damit ein operatives Potential zuzutrauen, das an die Fähigkeit zur Führung regulärer Kriegshandlungen durch einen Staat zumindest heranreicht; dieser habe „terroristische Angriffe“ durchgeführt (ebd.: 18294, Abschnitt A). Eine durch den Bundeskanzler „unverzüglich“ einberufene Sitzung des Bundessicherheitsrats habe „auf der Grundlage der uns zugänglichen Informationen“ ergeben, dass derzeit „keine Hinweise auf eine außerordentliche Bedrohung der Sicherheit unseres Landes“ vorlägen (ebd.: 18294, Abschnitt A f.). Auch wenn eine konkrete Bedrohung der Bundesrepublik Deutschland nach Einschätzung der Bundesregierung zum Zeitpunkt der Erklärung nicht angenommen wird, betrachtet sie die Qualität des Anschlags jedenfalls als „noch nie da gewesen“ (ebd.: 18293, Abschnitt A). Damit ist auf der Potentialachse ebenfalls ein im Vergleich zu Auffassungen bezüglich früherer Gefährdungslagen höherer Wert anzunehmen (Skalierungswert 9).

Zur Frage, für wie effektiv die Bundesregierung Zwangsmaßnahmen in der TBK erachtet, gibt die Regierungserklärung vergleichsweise weniger Aufschluss. Die angesprochenen „zusätzlichen Maßnahmen“ (Schutz von Auslandsvertretungen durch den BGS, Erhöhung der Bereitschaftsstufe von Alarmrotten der Luftwaffe) seien „zum Schutz der Menschen in unserem Land“ jedenfalls „erforderlich“, woraus folgt, dass diese Maßnahmen grundsätzlich als zur Reduzierung einer terroristischen Gefährdung geeignet aufgefasst werden. Soweit ersichtlich erstmalig betrifft dies auch ausdrücklich Kräfte und Fähigkeiten der Bundeswehr.<sup>178</sup> Abseits dieser konkreten Prozeduren sei nun

---

<sup>177</sup> Vgl. Anm. 106.

<sup>178</sup> Es ist zu bedenken, dass zu diesem Zeitpunkt die Rechtslage für die Situation des Abschusses eines mutmaßlich entführten zivilen Luftfahrzeugs durch die Bundeswehr noch uneindeutig war.



zu klären, „*welche längerfristigen Konsequenzen aus diesen fürchterlichen Anschlägen zu ziehen sind.*“ (ebd.: 18294, Abschnitt B). Man werde sich die Werte der Sicherheit und der Freiheit „*– sei es in Amerika, sei es in Europa oder wo auch immer in der Welt – nicht zerstören lassen*“ (ebd.: 18293, Abschnitt D). Die von der Bundesregierung als Reaktion auf die Anschläge in den USA ergriffenen Maßnahmen werden zwar durch Zwangsinstrumente des Staates realisiert (Polizei und Streitkräfte). Sie sind zu diesem Zeitpunkt allerdings defensiver Ausrichtung und betreffen ausschließlich den Bereich der Gefahrenabwehr. Es ergeben sich aus dem Text keine unmittelbaren Hinweise auf die konkrete Provenienz eventueller zukünftiger Offensivmaßnahmen gegen terroristische Phänomene. Jedenfalls fehlt der bis dahin übliche Rekurs auf die gesellschaftspolitische Dimension der TBK und zusammen mit der Einbeziehung der Streitkräfte in das (Defensiv-) Portfolio ergibt sich auch auf der Responsivitätsachse ein vergleichsweise hoher Wert (Skalierungswert 8).

Die Rede von der „uneingeschränkten Solidarität“ steht in auffällig scharfem Kontrast zur Position der Bundesregierung während des Golfkriegs 1991, beruhte aber auf einen starken parlamentarischen Konsens. Gleichwohl übersetzte sich die uneingeschränkte Solidarität später nicht in bedingungslose Unterstützung einer militärischen Reaktion der USA. Die durch Bundeskanzler Schröder und Außenminister Fischer verfolgte internationale Diplomatie schien vielmehr auf einen umfassenden und multilateralen Bekämpfungsansatz zu zielen, der unilateralem Vorgehen der USA vorbeugen und damit einer vermeintlichen Eskalation des Konflikts, bzw. ein Ausstrahlen auf den Mittleren Osten entgegenwirken sollte.<sup>179</sup> Die Bundesregierung schuf zwar die Voraussetzungen für das Petersberger Abkommen, das im Dezember 2001 den Rahmen für eine Transitionsregierung in Afghanistan vorgab und in dessen Folge der VN-SR das Mandat für die International Security Assistance Force (ISAF) erteilte (VN-SR Res. 1386). Die durch die USA verfolgte Strategie ließ jedoch bald erkennen, dass sie – ungeachtet des Bündnisfalls – die alleinige Führung aller Operationen in Afghanistan anstrebte und insoweit die Formierung einer „Koalition der Willigen“ betrieb. Als der Bundesregierung schließlich eine formelle Anfrage der USA

---

<sup>179</sup> Insbesondere Fischer setzte sich für eine gemeinsame (diplomatische) Reaktion der EU ein und versuchte ferner, auch die VN einzubinden.

nach einem militärischen Beitrag vorlag, stieß dies gleichwohl auf erheblichen politischen und öffentlichen Widerstand:

„Schröder was thus caught in his own rhetoric, while aside from the PDS no party would openly condemn the US's right to pursue the perpetrators of September 11 at the same time there was no great enthusiasm, generally or among the Red-Green coalition itself, to have German troops engaged in what was seen as an undesirable and risky military campaign.” (Longhurst 2004: 84)

Die Bundesregierung stimmte Kanzler Schröders Plan, 3.900 Mann für OEF zur Verfügung zu stellen, zwar zu. Die Unterstützung dieses Vorhabens fiel in der rot-grünen Regierungskoalition jedoch gering aus, weshalb sich der Bundeskanzler dazu entschloss, den Antrag in Verbindung mit der Vertrauensfrage gem. Art. 68 GG zur Abstimmung zu bringen, die er mit 336 zu 326 Stimmen gewann. Vor dem Hintergrund der wenig enthusiastischen Reaktion der Bundesregierung auf die Ausdehnung des „war on terrorism“ auf den, nach Auffassung der Bush-Administration zur „Achse des Bösen“ zu zählenden Irak im Jahr 2002 erscheint hier noch fraglich, ob die in diesem Untersuchungsgegenstand ermittelten Achsenwerte auch über Zeit Bestand haben werden.

### **7.3.2 Untersuchungsgegenstand 8**

#### **Rede von Bundesinnenminister Otto Schily in der 19. Sitzung des Deutschen Bundestags vom 16. Januar 2003**

Die Rede von Innenminister Otto Schily nimmt Stellung zum von der CDU/CSU-Fraktion gestellten Antrag „Deutschland wirksam vor Terroristen und Extremisten schützen“ (BT-DS 15/218). Der Minister verteidigt darin die von der Bundesregierung im Rahmen der „Antiterrorpakete“ I und II getroffenen Maßnahmen zur TBK als ausreichend und sachgerecht, räumt jedoch in einzelnen Bereichen auch Nachhol- und Verbesserungsbedarf ein und lädt zur einer fraktionsübergreifenden und „*ergebnisoffenen*“ Debatte darüber ein (Deutscher Bundestag 2003: 1496, Abschnitt B). Der Antrag wurde im Innenausschuss des Deutschen Bundestags beraten und schließlich abgelehnt (vgl. BT-DS 15/990).

Die Bundesregierung schätzt die Gefährdung durch den internationalen Terrorismus als hoch ein, weshalb „*anhaltende und konzentrierte Wachsamkeit*“ erforderlich sei (ebd.: 1491, Abschnitt B). Neben den durch die Bundesregierung getroffenen gesetzlichen Maßnahmen („Antiterrorpakete“) trügen im internationalen Rahmen der Einsatz von Bundeswehr und Polizeibehörden des Bundes und der Länder zur Stabilisierung des Staatswesens in Afghanistan zur Bekämpfung terroristischer Phänomene wesentlich bei. Insgesamt seien die von der Unionsfraktion geforderten Maßnahmen in der Regierungspolitik bereits ausreichend verwirklicht. Bezüglich einer Neuregelung des Zivilschutzes sei – vor dem Hintergrund seiner „*Rückführung*“ anlässlich der veränderten Sicherheitslage zu Beginn der 1990er Jahre – nunmehr über „*mögliche Schwachstellen*“ im Hinblick auf solche Sicherheitsrisiken für die Bevölkerung zu sprechen, die von terroristischen Tätern ausgingen (ebd.: 1495, Abschnitt B).

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass neben den konkreten Maßnahmen der Antiterrorpakete I und II vor allem der Einsatz deutscher Sicherheitskräfte in Afghanistan dazu beitrage, die „*Ursachen des internationalen Terrorismus im Rahmen einer längerfristigen Bekämpfungsstrategie zu beseitigen*“ (ebd.: 1492, Abschnitt C). Terroristische Gefahren ergäben sich „*nicht zuletzt aus zerfallenden Staaten*“, weswegen in einer effektiven TBK-Strategie „*polizeiliche, nachrichtendienstliche und militärische Elemente ineinander*“ greifen müssten (ebd.). Gleichwohl gelte es, die „*neugeschaffenen rechtstaatlichen Instrumente gegen verfassungsfeindliche und Gewalt verherrlichende Organisationen auch mit der gebotenen Härte einzusetzen*“. Grundsätzliche Vorbedingung für eine effektive TBK sei insofern „*selbstverständlich eine angemessene Ausstattung unserer Sicherheitsbehörden mit Personal und Sachmitteln*“. Der Bund habe „*trotz angespannter Haushaltslage*“ dafür umfassend Sorge getragen und die Ausgaben „*im Bereich der inneren Sicherheit um über 22 Prozent erhöht*“ (ebd.: Abschnitt D). Die Forderung der Opposition nach weitergehender Rechtsänderung insbes. im Bereich des Ausländer- und Asylrechts hält die Bundesregierung für nicht erforderlich. Diese Materie sei bereits an die Bedrohungslage angepasst worden (ebd.: 1493, Abschnitt A). Gleichwohl bestünden noch „*erhebliche Lücken*“ im Vollzug der neugefassten ausländerrechtlichen Vorschriften (ebd.: Abschnitt B). Deutschland nehme aber insgesamt innerhalb der EU eine „*Vorreiterrolle bei der Sicherung gegen terroristische Gewalttäter ein*“, habe die Einführung einheitlicher Lichtbildvisa erreicht und fordere darüber hinaus die

Aufnahme „weiterer biometrischer Merkmale von Fingern, Händen und Gesicht der Inhaber“ (ebd.: 1494, Abschnitt B). Mit der Neuregelung des Asylverfahrens durch das TBG trage Deutschland „dem gesteigerten Sicherheitsbedürfnis auch beim Schutz politisch Verfolgter hinreichend Rechnung“ (ebd.: Abschnitt C). Deren Rechte seien „auch und gerade bei der Terrorismusbekämpfung“ mit den „legitimen Sicherheitsinteressen des Staates sehr sorgfältig abzuwägen“ (ebd.: Abschnitt D). Im Zivilschutz sei die übliche Aufteilung der Zuständigkeiten („drohender militärischer Angriff“ als Bundeskompetenz und „friedensmäßige Katastrophe“ als Länderkompetenz) angesichts der sicherheitspolitischen Realität nicht mehr angemessen. Zum Schutz der Bevölkerung bedürfe es insoweit einer neuen Strategie, zu deren Umsetzung auch der in Deutschland dringend benötigte moderne Digitalfunk zu beschaffen sei (ebd.: 1495, Abschnitt D).<sup>180</sup>

Im Zusammenhang mit dem Fall des „Frankfurter Irrfliegers“ nimmt die Bundesregierung auch zum Themenkomplex des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren Stellung.<sup>181</sup> Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen ermöglichten den Einsatz der Streitkräfte dort „wo es als *Ultima Ratio* notwendig ist“. Gleichwohl seien im Bereich der Luftraumüberwachung („air policing“) „einige Fragen“ aufgetreten. Diese werde man im Rahmen einer interministeriellen Arbeitsgruppe klären. Grundsätzlich wolle die Bundesregierung „eine strikte Trennung zwischen polizeilicher und militärischer

---

<sup>180</sup> Derzeit wird für den „Funk der Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben“ (BOS) in der Bundesrepublik Deutschland noch analoge Technik eingesetzt. Die Bundesrepublik ist damit – zusammen mit Albanien – das einzige europäische Land, das noch nicht den weitgehend abhörsicheren und leistungsstarken digitalen Bündelfunk eingeführt hat. Die Umstellung auf den digitalen TETRA-Standard (terrestrial trunked radio) soll bis 2010 erfolgen. Die technische Realisierung wurde im August 2006 der EADS übertragen, der Betrieb des Systems (TETRAPOL) soll durch die Bahn-Tochter DB Telematik erfolgen. Die Umsetzung ist aufgrund der unerwartet hohen Kostenintensität des Programms allerdings wiederholt infrage gestellt worden, vgl. Welt Online 2006.

<sup>181</sup> Am 5. Januar 2003 brachte ein geistig verwirrter Student auf dem südhessischen Flugplatz Babenhausen mit einer Schreckschusspistole einen Motorsegler in seine Gewalt. Nach dem Start kreiste er über der Frankfurter Innenstadt und drohte damit, das Flugzeug in ein Hochhaus zu steuern, wenn ihm nicht ein Fernsehinterview mit CNN gewährt werde. Mehrere Hochhäuser und Straßenzüge wurden darauf hin aus Angst vor einem Terroranschlag evakuiert. Der hessische Innenminister Volker Bouffier informierte Bundesverteidigungsminister Peter Struck über die Lage, dieser ordnete das Abfangen des Kleinflugzeugs durch die Alarmrotte des Jagdgeschwaders 74 in Neuburg/Donau an. Das Kleinflugzeug landete später unter Anleitung auf dem Flughafen Frankfurt a. M., der Pilot ließ sich widerstandslos festnehmen. Er wurde im Verlauf des Prozesses wegen Schuldunfähigkeit in eine psychiatrische Anstalt eingewiesen, vgl. FAZ.net 2003.

*Tätigkeit*“. Ein Abschuss des Motorseglers durch die Luftwaffe habe zwar im konkreten Fall „*völlig außerhalb dessen, was man in Betracht ziehen konnte*“, gelegen (ebd.: 1496, Abschnitt B). Es seien aber Lagen vorstellbar, die ein solches Vorgehen schlechterdings erforderlich machten. Dies sei „*sehr genau [zu] überlegen*“. Gleichwohl sei die von der Opposition geforderte „*allgemeine Öffnung der Militärs für polizeiliche Aufgaben*“ abzulehnen; zwischen „*äußerer und innerer Sicherheit, zwischen Armee und Polizei*“ müsse auch in Zukunft unterschieden werden (ebd.: Abschnitt D). Die Bundesregierung werde diesen Grundsatz beibehalten.

Für die Frage nach dem akzeptablen Grad der Versicherheitlichung ergibt sich in diesem Untersuchungsgegenstand ein vergleichsweise hoher Wert. Die in Politik und Öffentlichkeit zum Teil als „polizeistaatlich“ kritisierten gesetzlichen Neuregelungen auf dem Gebiet der TBK werden durch die Bundesregierung grundsätzlich positiv beurteilt, in bestimmten Bereichen bestehe sogar noch weiterer exekutiver und legislativer Bedarf. Der Einsatz der Bundeswehr im Rahmen von ISAF wird ausdrücklich begrüßt, während für den Einsatz im Inneren angesichts möglicher terroristischer Gefährdungen des Luftraums noch Regelungen getroffen werden müssten. Obwohl an der Trennung von Streitkräften und Polizei dem Vernehmen nach festgehalten wird, zählt die Bundesregierung die Bundeswehr unterdessen zum etablierten Instrumentarium staatlicher TBK. Es ergibt sich aufgrund der gemachten Einschränkungen ein im Vergleich zum vorherigen Untersuchungsgegenstand etwas niedrigerer Achsenwert (Skalierungswert 8)

Die Bundesregierung sieht eine „*unverändert hohe Gefährdung für bestimmte Einrichtungen*“ und schätzt, dass sich „*die Bedrohungslage gegenüber der Situation vor dem 11. September eher noch verschärft*“ habe (ebd.: 1491, Abschnitt B). Anschläge islamistischer Terroristen seien gegen „*weiche Ziele*“ gerichtet. Dies beweise deren „*abscheuliche, menschenverachtende Brutalität (...) und das Ausmaß der Gefahr*“. Die „*sehr ernst zu nehmende globale Bedrohung durch den islamistisch-fundamentalistischen Terrorismus*“ nehme die „*Gemeinsamkeit der Demokraten*“ in die Pflicht (ebd.: Abschnitt C). Dieser sei als „*extreme Form der Intoleranz eine neuartige Bedrohung für unsere freiheitlich- demokratische Grundordnung*“. Insgesamt geht die Bundesregierung von einem unverändert hohen Gefährdungsgrad durch den islamistischen Terrorismus aus und sieht ihn trotz der internationalen und nationalen

Bekämpfungsanstrengungen offenbar nicht entscheidend geschwächt. Sein operatives Potential wird damit praktisch unverändert als sehr hoch beurteilt (Skalierungswert 9).

Mit den Antiterrorpaketen I und II habe die Bundesregierung das zur TBK erforderliche Konzept vorgelegt. Dieses bewähre sich. Den Sicherheitsbehörden stünden damit *„erheblich verbesserte Möglichkeiten zur Früherkennung terroristischer Gefahren sowie zur Verbrechensbekämpfung“* zur Verfügung. Eine Reihe operativer Maßnahmen und Ermittlungsverfahren zeige *„die Erfolge dieser Arbeit“* (ebd.: 1492, Abschnitt B). Ferner seien im Zuge des TBG eine *„Vielzahl wirkungsvoller Rechtsänderungen“* in Kraft gesetzt worden (ebd.: 1493, Abschnitt A). Die Bundesregierung ist vorliegend der Auffassung, dass die durch sie ergriffenen Maßnahmen zur TBK generell tauglich sind. Über Bereiche, in denen die Bundesregierung weitergehenden Regelungsbedarf erblickt (Luftsicherheit, Katastrophenschutz, technische Ausstattung der Sicherheitsorgane), will sie *„ergebnisoffen“* mit der Opposition diskutieren (ebd.: 1496, Abschnitt B). Allerdings könne aufgrund der Tatsache, dass Prozesse des Staatszerfalls oftmals als Ursache terroristischer Bestrebungen anzusehen seien, auf Anstrengungen zur Stabilisierung, bzw. Wiederherstellung staatlicher Strukturen in gefährdeten politischen Räumen nicht verzichtet werden (ebd.: 1492, Abschnitt C). Der inhaltliche Schwerpunkt der Rede des Innenministers muss gleichwohl bei solchen Maßnahmen gesehen werden, die dem Instrumentarium staatlichen Zwangs zuzuordnen sind. Damit bringt die Bundesregierung insgesamt zum Ausdruck, dass sie den Einsatz derartiger Mittel zur TBK für effektiv hält und die Responsivität des Gegners auf sie mithin als hoch beurteilt (Skalierungswert 8).

### 7.3.3 Untersuchungsgegenstand 9

#### **Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dietrich Austermann et al. – Drucksache 15/2868 – vom 14. Mai 2004: Fortführung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus**

Die Bundesregierung wird danach befragt, inwieweit sie ihre Ankündigung, die Maßnahmen im Bereich der TBK zu einer langfristigen Strategie zu bündeln, umgesetzt habe und wie sie ferner die Effektivität der im Rahmen der „Antiterrorpakete“ I und II getroffenen Verfahrensweisen beurteile.

Die Antwort der Bundesregierung macht Angaben zu den konzeptionellen Festlegungen und Zieldimensionen der TBK. Grundsätzliches Ziel der Strategie der Bundesregierung zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus sei es, die Gefährdung deutscher Staatsangehöriger im In- und Ausland sowie der deutschen Interessen zu verringern und den Terrorismus als Bedrohung der inneren Sicherheit und des internationalen Friedens auszuschalten (Deutscher Bundestag 2004: 2). In diesem Zusammenhang sieht die Bundesregierung fünf Zieldimensionen als wesentlich an, namentlich (1) die aktive Zerstörung terroristischer Strukturen, (2) verbesserte Vorfeldaufklärung und –Abwehr, (3) Ausbau der internationalen Zusammenarbeit, (4) Schutz der Bevölkerung und des Bundesgebiets sowie (5) die Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus.

Zur Aufrechterhaltung eines hohen Fahndungs- und Ermittlungsdrucks seien *„Terroristen mit konsequenter Härte“* zu verfolgen (ebd.: 3). Grundvoraussetzung dafür sei vor allem ein gut funktionierender Informationsaustausch zwischen allen Sicherheitsbehörden. Schwerpunktmäßig werde die Beschaffung operativer Informationen insbesondere über al-Qaida und die ihr assoziierten Gruppierungen mit *„allen rechtsstaatlich zur Verfügung stehenden Mitteln und Quellen“* angestrebt (ebd.). Die Bundesregierung teilt mit, dass sie diesen Ansatz der aktiven Zerstörung terroristischer Strukturen *„konsequent fort[zusetzen]“* gedenke (ebd.). Zur Verbesserung der Vorfeldaufklärung und des präventiven Aspekts der TBK seien potentielle Terroristen sowie deren Unterstützer bereits aktiv an der Einreise in die Bundesrepublik zu hindern. Visa und Aufenthaltstitel seien insoweit bereits im Verdachtsfalle zu versagen. Zudem sei für eine verlässliche Identitätsprüfung die Fälschungssicherheit von Ausweisdokumenten zu verbessern; dies vorzugsweise über einen *„international abgestimmten Einsatz biometrischer Merkmale“* (ebd.). Zur Informationsgewinnung würden *„alle zur Verfügung stehenden Instrumente (...) konsequent und aufeinander abgestimmt angewendet“* und *„zusammen mit den Bewertungen von Partnerdiensten zu einem fundierten Lagebild zusammengefasst“* (ebd.: 4). Dazu seien auch Vorhaben zur Entwicklung *„technischer Hilfsmittel zur Terrorismusbekämpfung abgeschlossen, bzw. eingeleitet worden“*, u. a. ein Milimeterwellenprüfverfahren zur Auffindung gefährlicher Objekte bei Passagierkontrollen (Projekt „mPass“) und ein verbessertes Durchstrahlungsverfahren für Reise- und Handgepäck (Forschungsvorhaben „AUGE“) (ebd.: 8). Im Rahmen von OEF und OAE seien deutsche See- und Seeluftstreitkräfte zur Aufklärung sowie zum

Schutz von Schiffen eingesetzt, womit die Implementierung der VN-SR Res. 1373 aktiv unterstützt werde (ebd.: 9).

Die Bundesregierung betont, dass alle durch sie ergriffenen Maßnahmen der TBK in einen internationalen Rahmen eingebettet seien und insoweit im Einklang mit einschlägigen Beschlüssen und Konzepten (VN, NATO, EU, OSZE, G8) stünden. Die Bekämpfung terroristischer Gewalt werde als *„wesentliches Element der bilateralen und multilateralen Außen- und Sicherheitspolitik“* gesehen. Dazu zu zählen seien ferner *„konkrete Unterstützungsmaßnahmen“*, etwa bei Rechtsberatung und der Ausbildung von Polizeibeamten (ebd.). *„Gegebenenfalls“* sei zur TBK auch der Einsatz *„militärischer Gewalt nach Maßgabe des Völkerrechts“* in Betracht zu ziehen. Dabei gelte mit Ausnahme von Rettungs- und Evakuierungseinsätzen für die Bundesrepublik stets der Grundsatz eines international abgestimmten und gemeinsamen Handelns mit *„Verbündeten und Partnern im Rahmen von VN, NATO und EU“* (ebd.: 5). Das Einsatzspektrum bewaffneter Streitkräfte im Zusammenhang mit TBK umfasst nach Auffassung der Bundesregierung neben *„Stabilisierungsoperationen“* auch den *„aktiven Kampf durch systematische Aufklärung, aktive Verfolgung und Ausschaltung von terroristischen Strukturen, Einrichtungen und Ausbildungslagern“*. Der Einsatz von Streitkräften *„als Mittel zur Prävention gegen den Terrorismus“* sei dabei zwar *ultima ratio*, was aber einen *„frühzeitigen“* Einsatz der Streitkräfte *„im Rahmen von Systemen gegenseitiger und kollektiver Sicherheit“* etwa zur Unterbrechung terroristischer Logistik oder zur Überwachung mutmaßlicher oder tatsächlicher Rückzugsräume nicht ausschließe (ebd.).

Im Zusammenhang mit Fragen des Bevölkerungsschutzes und der Verminderung von Verwundbarkeiten des Bundesgebietes legt die Bundesregierung vor allem auf den Schutz von KRITIS vor Anschlägen und Sabotage gesteigerten Wert.<sup>182</sup> Zu den ergriffenen Maßnahmen in diesem Bereich zählen u. a. die Änderung des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes, die Einbringung eines Luftsicherheitsgesetzes in das Gesetzgebungsverfahren, der Einsatz bewaffneter Flugsicherheitsbegleiter („Air

---

<sup>182</sup> Der Begriff der Sabotage bezeichnet nach hergebrachtem Verständnis streng genommen Aktivitäten des nachrichtendienstlichen Gegners und meint die *„vorsätzliche Beschädigung oder Zerstörung von Sachen mit dem Ziel, die Landesverteidigung zum Nutzen des Gegners zu schwächen.“* (Der Reibert 1972: 221)



Marshalls“) sowie die Verbesserung der Luftsicherheitskontrolltechnik (ebd.: 11). Zur frühzeitigen Entdeckung biologischer Agenzien seien Kapazitäten zur verlässlichen Detektion vorzuhalten. Im Zuge der Verbesserung des technischen Dienstes werde der BGS vor diesem Hintergrund mit ABC-Schutzmitteln ausgestattet (ebd.). Das insgesamt bereits „*leistungsfähige deutsche Katastrophen- und Zivilschutzsystem*“ werde „*auf neue Bedrohungslagen ausgerichtet*“ und „*zielgerichtet ausgebaut*“ (ebd.: 6).

Daneben müsse auch an jenen Faktoren angesetzt werden, die die Entstehung terroristischer Strömungen begünstigten. Dazu müsse „*Radikalisierung und Rekrutierung für Terror-Netzwerke*“ verhindert und der Ausbreitung extremistischen Gedankenguts vorgebeugt werden. Es gelte ferner, Rädelsführer zu isolieren und ihnen materielle und ideelle Unterstützung zu versagen. Solches sei in erster Linie eine zivilgesellschaftliche Aufgabe, die nur über eine „*geistig-politische Auseinandersetzung*“ der muslimischen Gesellschaftsteile mit extremistischen Interpretationen des Islam bewältigt werden könne (ebd.). Im Hinblick auf nationale und internationale Terrorismusprävention stehe daher der Dialog mit den Muslimen sowie die Integration muslimischer Einwanderer im Vordergrund. Flankierend sollen entwicklungspolitische Anstrengungen die strukturellen Ursachen von Terrorismus unterbinden. Dazu zähle vor allem der Aufbau funktionierender Sicherheitssektoren. Deutschland habe mit der Übernahme der Koordinierungsrolle beim Aufbau der afghanischen Polizei insoweit eine Schlüsselposition inne (ebd.: 12).

Die Bundesregierung hat in den unterschiedlichen Bereichen nationaler Sicherheitsvorsorge eine Vielzahl von Initiativen zur TBK ergriffen. Mit Ausnahme des Sektors der Ursachenbekämpfung gehen praktisch alle Maßnahmen mit einer deutlichen Erhöhung des Versicherheitlichungsniveaus einher; dies entweder durch die Erweiterung der staatlichen Befugnisse oder durch den Einsatz technischer Hilfsmittel. Neben der Verschärfung einschlägiger Rechtsvorschriften (Aufnahme des § 129b StGB, Erweiterung des Katalogs des § 129a StGB; Erweiterung des Vortatenkatalogs einer Geldwäsche in § 261 I S. 2 Nr. 5 StGB, Einfrierung von Vermögenswerten von Terroristen nach § 6a KWG usw.) sind vor allem die Einlassungen der Bundesregierung hinsichtlich des Einsatzes von Streitkräften für die Ermittlung des Skalenwerts von Bedeutung. Hatten Vorgängerregierungen den Einsatz militärischer Gewalt zur TBK noch abgelehnt, bzw. für nicht wirksam erachtet, (vgl. etwa Untersuchungsgegenstand 4), zählt die Bundesregierung im Jahr 2004 einen Streitkräfteeinsatz nunmehr offenbar

zum gängigen und geeigneten Mittel. Selbst dem heftig umstrittenen präventiven Einsatz des Militärs gegen terroristische Akteure wird grundsätzlich zugestimmt, wenngleich unter der Einschränkung, dass dies *ultima ratio* sei. Über die konkreten Bedingungen, unter denen ein solcher Einsatz schlechterdings durchführbar wäre, ist damit zwar nichts ausgesagt. Deutlich wird gleichwohl, dass nicht mehr der Streitkräfteeinsatz an sich, sondern nunmehr lediglich dessen präventive Variante zum „letzten Mittel“ in der staatlichen Auseinandersetzung mit terroristischer Gewalt erklärt wird. In der Gesamtschau ergibt sich für diesen Untersuchungsgegenstand auf der Versicherheitlichungsachse des Zentralparadigmas damit ein nur noch geringfügig unter dem denkbaren Maximum liegender Wert (Skalierungswert 9).

Der Untersuchungsgegenstand enthält vergleichsweise wenig Aussagen über das mutmaßliche operative Potential des terroristischen Gegners. Die Bundesregierung stellt jedenfalls fest, dass die Sicherheitsbehörden des Bundes auf die *„anhaltend hohe Gefährdung aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus“* wiederholt hingewiesen hätten. Im Rahmen der in Zusammenarbeit mit BfV und BND durch das BKA erstellen Gefährdungsbewertungen werde *„seit geraumer Zeit festgestellt, dass die Bundesrepublik Deutschland – wie andere europäische Staaten – nicht nur als Vorbereitungsraum, sondern auch als Raum bzw. Ziel von Anschlägen anzusehen“* sei. Damit müsse Deutschland als Bestandteil eines *„allgemeinen Gefährdungsraumes“* beurteilt werden (ebd.: 15). Die durch die Bundesregierung ergriffenen Maßnahmen seien vor allem vor dem Hintergrund einer *„Vielzahl (...) internationale[r] Anknüpfungspunkte des terroristischen Netzwerks“* zu sehen (ebd.: 5). In politisch instabilen Regionen wie Afghanistan bestehe zudem die Gefahr der Vermischung von OK mit bestimmten Formen völkerrechtswidriger *de facto*-Herrschaft, etwa durch sog. „Warlords“. Beide Parteien eine das *„Interesse an möglichst schwachen innerstaatlichen Strukturen“*. In einem solchen Umfeld finde auch der Terrorismus günstige Verhältnisse für Logistik und Finanzierung vor (ebd.: 6). Insgesamt scheint die Bundesregierung weiterhin eine entscheidende Schwächung der al-Qaida und der ihr zugehörigen Einzelgruppierungen nicht anzunehmen. Vielmehr weist sie auf Erholungs- und Reorganisationspotentiale für terroristische Täter hin, die sich aus Kooperationsstrukturen zwischen anderen substaatlichen Akteuren ergeben können. Auch wenn die Bundesregierung keine Angaben zur Frage einer unmittelbaren

Anschlagsgefahr im Inland macht, liegt das vermutete operative Potential des Gegners insgesamt unvermindert hoch (Skalierungswert 8).

Mit Hinweis auf die Einleitung einer Anzahl von Ermittlungsverfahren mit islamistischem Hintergrund erklärt die Bundesregierung, dass durch „engen Informationsaustausch“ und den „ganzheitlichen Bekämpfungsansatz“ ein „hoher und anhaltender Fahndungs- und Ermittlungsdruck“ habe aufgebaut werden können. Dieser „greife“ (ebd.: 3), da in allen Fällen davon ausgegangen werden könne, dass „durch rechtzeitiges Einschreiten der Sicherheitsbehörden terroristische Anschläge in Deutschland verhindert werden konnten“ (ebd.: 13). Im Bereich der Prävention werde durch das Verbot entsprechender Vorfeldorganisationen sowie der Beschlagnahmung greifbaren Vermögens „dem Extremismus bereits im Vorfeld entschieden der Boden entzogen“ (ebd.: 4). Zwar könne es einen „absoluten Schutz vor Anschlägen“ nicht geben. Gleichwohl befänden die Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen in Deutschland „auf einem sehr hohen Niveau“ (ebd.: 15). So hätten im Zuge der Überprüfung der Infrastruktursysteme besonders im Luftverkehr „deutliche Sicherheitsgewinne“ erzielt werden können (ebd.: 5). Im Bereich der militärischen TBK stellt die Bundesregierung fest, dass die Bundeswehr im Rahmen von OEF „mehrere Einsätze im aktiven Kampf gegen terroristische Strukturen erfolgreich durchgeführt [habe], um Führungs- und Ausbildungseinrichtungen von Terroristen auszuschalten“ (ebd.: 8). Insgesamt sei davon auszugehen, dass durch OEF und OAE „terroristische Rückzugsgebiete abgeschnitten und Transportwege unterbunden werden“ konnten. Ferner werde „im verbundenen Einsatz von Kräften verschiedener Koalitionspartner (...) der aktive Kampf gegen terroristische Strukturen in Afghanistan erfolgreich geführt“ (ebd.: 13).

Im Hinblick auf den praktischen Bedeutungsverlust nationaler Grenzen reicht nach Auffassung der Bundesregierung „der beste Schutz in Deutschland nicht aus, wenn andere Staaten ein geringeres Schutzniveau aufweisen“ (ebd.: 4). Präventions-, Aufklärungs- und Bekämpfungsmaßnahmen seien daher umso wirkungsvoller, je mehr Staaten sich ihnen anschließen. Von der im Rahmen von FRONTEX institutionalisierten Zusammenarbeit der Grenzpolizeien in der EU verspricht sich die Bundesregierung zudem eine „intensivere Bekämpfung der illegalen Migration sowie der Organisierten Kriminalität und der Fahndung nach Terroristen“ (ebd.: 9). In diesem Zusammenhang habe ein Versuch den „hohen Nutzen“ eines Einsatzes

biometrischer Merkmale zur Identitätsfeststellung bestätigt (ebd.: 14). Die Bundesregierung vertritt zudem die Auffassung, wonach für die Bekämpfung terroristischer Bewegungen ein *„effektives, landesweites und auf rechtsstaatlichen Grundsätzen basierendes Polizeiwesen von zentraler Bedeutung“* ist. Aus diesem Grund unterstütze die Bundesrepublik den Aufbau der afghanischen Polizei, wobei der Aufstellung von polizeilichen *„Anti-Terror-Einheiten“* besondere Aufmerksamkeit zukomme (ebd.: 12). Zwar ließen sich konkrete Wirkungen langfristiger Maßnahmen bei der Bekämpfung der Ursachen des Terrorismus *„nicht in jedem Falle messbar ausweisen“*. *„Unmittelbar plausibel“* sei jedoch die Annahme, wonach das militärische Engagement durch ISAF sowie das polizeiliche Engagement Deutschlands in Afghanistan *„zur Stabilisierung der Lage und zur Herausbildung rechtsstaatlicher Strukturen greifbar beigetragen“* habe (ebd.: 15).

Die Bundesregierung zeigt sich von der Wirksamkeit der durch sie ergriffenen Maßnahmen zur TBK grundsätzlich überzeugt. Insbesondere solchen Maßnahmen, die mit der Ausübung von staatlichem Zwang einhergehen, werden konkrete Erfolge kausal zugeordnet. Ausführungen zu Zwangsmaßnahmen, deren Anwendung nicht die gewünschten Wirkungen entfaltet haben, fehlen dagegen. Der terroristische Gegner scheint nach Auffassung der Bundesregierung demnach sensibel auf den Einsatz des gesamten instrumentellen Spektrums der TBK zu reagieren. Angaben zum erwarteten zukünftigen Verlauf der Auseinandersetzung mit terroristischen Akteuren macht die Bundesregierung nicht, woraus geschlossen werden kann, dass die sie die Responsivität des Gegners zwar als hoch, nicht aber als maximal einschätzt (Skalierungswert 9).

### 7.3.4 Untersuchungsgegenstand 10

**Antrag der Bundesregierung auf Fortsetzung des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA (...) vom 03. November 2005 und Rede des Bundesministers der Verteidigung Peter Struck anlässlich der Beratung und Beschlussfassung am 08. November 2005**

Die Bundesregierung beantragt, der Bundestag wolle die Fortsetzung des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen von OEF für weitere zwölf Monate beschließen. Zur Begründung des Antrags macht die Bundesregierung auf die andauernde Gefährdung

durch den internationalen islamistischen Terrorismus aufmerksam. Zur Verfestigung der bereits erreichten Erfolge im Kampf gegen den Terrorismus sei ein fortgesetztes militärisches Engagement der internationalen Gemeinschaft erforderlich, zu dem auch die Bundesrepublik weiterhin beitragen müsse.

In der *„umfassenden(n) Bekämpfung des internationalen Terrorismus, zu der der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (...) aufgerufen habe“* sieht die Bundesregierung *„weiterhin eine der zentralen Herausforderungen für die internationale Gemeinschaft“* (Deutscher Bundestag 2005a: 2). Sie habe seit Beginn der Auseinandersetzung die Auffassung vertreten, wonach *„dieser Kampf nicht alleine eine militärische Aufgabe ist, sondern in einem Gesamtansatz in erster Linie mit politischen, entwicklungspolitischen und polizeilichen Mitteln“* geführt werden müsse. Im Rahmen eines solchen übergreifenden Ansatzes seien OEF und OAE ein *„angemessener militärischer Beitrag“*. Um wirksam auszuschließen, dass *„Afghanistan nicht wieder zu einem ‚sicheren Hafen‘ für den internationalen Terrorismus werden“* könne, bedürfe es eines umfassenden internationalen Engagements und *„auch weiterhin der aktiven Terrorismusbekämpfung durch OEF“*. Die darin u. a. vorgesehene fortgesetzte Überwachung der Seewege durch Marine und Marineluftstreitkräfte sei *„weiterhin essenziell“* (ebd.). Insgesamt dürfe die internationale Gemeinschaft zwar *„in ihren umfassenden Anstrengungen zur wirksamen Bekämpfung auch der gesellschaftlichen, sozialen und ökonomischen Ursachen des internationalen Terrorismus nicht nachlassen“*. Gleichwohl bleibe dazu ein ganzheitlicher Ansatz *„auch unter Einschluss militärischer Mittel“* unverzichtbar. Dazu sei auch weiterhin *„die lageabhängige Bereitstellung ausgewählter militärischer Fähigkeiten“* durch einen entsprechenden Beschluss des Deutschen Bundestags erforderlich. Verteidigungsminister Peter Struck stellt anlässlich der Beratung des Antrags im Deutschen Bundestag in seiner Rede fest, dass es sich bei dem zu fassenden Beschluss um einen *„Ausweis für die gewachsene Verantwortung Deutschlands überall auf der Welt“* handele (Deutscher Bundestag 2005b: 42, Abschnitt C). Dieser Pflicht werde man sich stellen. Dabei sei *„militärisches Handeln (...) nicht die erste Option“*. Zwar müssten zunächst die Ursachen des Terrorismus durch Diplomaten, Entwicklungshelfer, Menschenrechtler, Weltbank und *„andere internationale Institutionen“* bekämpft werden. Danach aber blieben *„Situationen, die nur mithilfe militärischer Mittel gelöst werden können“*. Daher habe das Kabinett beschlossen, *„weiterhin bis zu 2800 Soldaten der Bundeswehr und*

*entsprechende Ausrüstung*“ bei OEF einzusetzen (ebd.: Abschnitt D). Dabei bleibe das „*Spektrum der deutschen Aktivitäten im Rahmen von Enduring Freedom (...) anspruchsvoll*“ (ebd.: 43, Abschnitt A). Deutschland handele in Solidarität mit seinen Verbündeten sowie in Übereinstimmung mit den Beschlüssen des VN-SR. Eine Verlängerung der deutschen Beteiligung an ISAF sei bereits beschlossen worden. Jedoch sollten „*Stabilisierungsaufgaben und aktive Terroristenbekämpfung (...) aus politischen, rechtlichen und praktischen Erwägungen weiterhin getrennt bleiben*“ (ebd.: Abschnitt B). „*Landesverteidigung*“, so das später im öffentlichen Diskurs als Paraphrase für die Ausrichtung der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik gebrauchte und auf diese Weise zu einiger Popularität gelangte Diktum des Ministers, finde „*auch am Hindukusch statt*“ (ebd.: Abschnitt C). Zwar bilde die Bundeswehr ihre Soldatinnen und Soldaten auch für die Heimatverteidigung aus, wichtiger sei aber „*die bestmögliche Vorbereitung auf und Ausrüstung für die Auslandseinsätze*“.

Sowohl der Wortlaut der Begründung des Antrags, als auch die Äußerungen des Verteidigungsministers lassen erkennen, dass die Anwendung militärischer Gewalt zur Bekämpfung terroristischer Akteure durch die Bundesregierung grundsätzlich akzeptiert ist. Wo zivile Prävention versage, gebe es prinzipiell ein Stadium, in dem der Einsatz von Streitkräften nicht mehr vermieden werden könne. Die ausdrückliche inhaltliche Abtrennung der aktiven militärischen Bekämpfung von den Stabilisierungsaufgaben zeigt zudem, dass die Bundesregierung sichtbar keine Versuche unternimmt, den konkreten Gewalteinsatz gegen Terroristen durch Auslassung, Verkürzung oder Verallgemeinerung in die Nähe von letztlich nur ausnahmsweise durch den Einsatz von Waffengewalt charakterisierten Stabilisierungsmaßnahmen zu stellen, und ihn damit rhetorisch zu verschleiern. Angelegenheiten der TBK werden sogar zu einem Bestandteil der Landesverteidigung erklärt, worin letztlich Anklänge zur US-amerikanischen Diktion vom „Krieg gegen den Terrorismus“ gesehen werden könnten. Gleichwohl werde die Bereitstellung militärischer Fähigkeiten auch zukünftig nicht „total“ sein, sondern vielmehr lageabhängig und ausgewählt erfolgen. Der insgesamt ableitbare Grad an akzeptiertem Zwangseinsatz in der TBK liegt damit nach wie vor hoch, nicht aber maximal (Skalierungswert 9).

Der Antrag der Bundesregierung verweist auf die Anschläge auf die Londoner U-Bahn und das Sprengstoffattentat auf Bali im Sommer und Herbst 2005 als einen „*sichtbaren Ausdruck einer unverändert gegebenen terroristischen Bedrohung*“

(Deutscher Bundestag 2005a: 2). In Afghanistan agierten „*insbesondere im Süden und Osten des Landes (...) weiterhin terroristische Gruppierungen*“, die gegen „*Sicherheitskräfte, Hilfsorganisationen, Provinzverwaltungen sowie gemäßigte politische und religiöse Führer*“ vorgingen. Obwohl bei der Stabilisierung der Region um das Horn von Afrika und der Verfolgung und Bekämpfung terroristischer Strukturen bereits Erfolge erzielt worden seien, bestehe „*ein unverändert hohes Potenzial für Terroranschläge mit dem Risiko einer nachhaltigen auch überregionalen Destabilisierung der politischen Lage*“. Die defizitäre politische Steuerungsfähigkeit zahlreicher Anrainerstaaten begünstige zusammen mit „*in dieser Region vorhandenen innen- und außenpolitischen Konfliktpotenziale(n)*“ nach wie vor terroristische Strukturen. Al-Qaida und die mit ihr „*unterschiedlich stark kooperierenden lokalen und regionalen islamistischen Terrorstrukturen*“ seien „*noch nicht zerschlagen*“. Zudem bestehe die Gefahr der Ausbildung von Rückzugsgebieten für Terroristen in der Region um das Horn von Afrika (ebd.). Der Verteidigungsminister trifft in seiner Rede keine Aussagen über das vermutete operative Potential des terroristischen Gegners. Gleichwohl sei der Auftrag zu seiner Bekämpfung für die eingesetzten Bundeswehrkräfte „*gefährlich*“ (Deutscher Bundestag 2005b: 43, Abschnitt C).

Vor dem Hintergrund der zeitlichen Nähe zweier erheblicher terroristischer Anschläge, von denen sich einer in einer westeuropäischen Metropole ereignet hat, sieht die Bundesregierung die Gefährdung durch den internationalen Terrorismus fortgesetzt als gegeben an. Dessen Kräfte seien noch nicht genügend zerschlagen, um eine deutliche Veränderung der Sicherheitslage zu begründen. Zudem bestünden noch nicht genügend gegen terroristische Vereinnahmung geschützte potentielle Rückzugs- und Reorganisationsräume. Einen gewissen Optimismus enthält dabei die Aussage, dass die Strukturen der al-Qaida „noch“ nicht zerschlagen seien. Diese Formulierung lässt erkennen, dass die Bundesrepublik ein umfassendes Einwirken auf das Gefüge der Organisation in der Zukunft jedenfalls nicht ausschließt und damit das operative Potential der Gruppe zumindest nicht mehr für ausreichend hält, um sich dieser Entwicklung längerfristig entziehen zu können. Im Vergleich zum vorangegangenen Untersuchungsgegenstand ist insoweit jedenfalls kein Zuwachs auf der Potentialachse zu veranschlagen (Skalierungswert 8).

Als Argument für die beantragte Verlängerung des Mandats führt die Bundesregierung die erfolgreiche Verwehrung des Zugangs zu Rückzugsgebieten am

Horn von Afrika durch OEF-Kräfte sowie das gelungene Abschneiden von potentiellen terroristischen Transportwegen ins Feld (Deutscher Bundestag 2005a: 2). Insgesamt seien bei der *„Stabilisierung der Region um das Horn von Afrika und bei der Verfolgung und Bekämpfung internationaler terroristischer Strukturen“* Erfolge erzielt worden (ebd.). Verteidigungsminister Struck erklärt entsprechend, die *„bisherigen Einsätze von Streitkräften der an der Operation Enduring Freedom beteiligten Staaten“* hätten *„terroristische Rückzugsgebiete beseitigt, wichtige Transportwege unterbunden und stabilisierend auf die Länder am Horn von Afrika gewirkt“* (Deutscher Bundestag 2005b: 42, Abschnitt D). Ein solch *„hohes Maß an Flexibilität bei militärischen Maßnahmen im Kampf gegen den internationalen Terrorismus“* sei auch künftig geboten, da nur *„auf diese Weise (...) auf wechselnde Einsatzerfordernisse schnell und angemessen“* reagiert werden könne. Die Unberechenbarkeit des terroristischen Gegners zwingt zur Aufrechterhaltung eines Spektrums militärischer Operationen, um *„glaubwürdig und effizient“* gegen ihn vorgehen zu können (ebd.: 43; Abschnitt A).

Die Bundesregierung zieht in der Frage der Effektivität bei der Anwendung von (militärischen) Zwangsmaßnahmen gegen terroristische Akteure eine positive, wenn auch nicht übermäßig enthusiastische Bilanz. Jedenfalls sei es bislang gelungen, den Gegner durch den Einsatz von Zwangsmitteln zu schädigen. Zwar sei dabei grundsätzlich taktische Flexibilität gefragt, der Gegner aber prinzipiell empfindlich gegenüber der Anwendung militärischer Gewalt. Staatlicher Zwangsanwendung evtl. anhaftende Schwächen oder Unzulänglichkeiten werden nicht thematisiert. Auf der Responsivitätsachse des Zentralparadigmas ergibt sich damit ein stabil hoher Wert (Skalierungswert 9).

### **7.3.5 Untersuchungsgegenstand 11**

#### **Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr**

Das vom BMVg seit 1969 in unregelmäßigen Abständen herausgegebene „Weißbuch“ enthält Aussagen und Einschätzungen zur sicherheitspolitischen Lage der Bundesrepublik und den für die Bundeswehr resultierenden operativen, taktischen und strategischen Imperativen. Mit dem „Weißbuch zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr“ hat die Bundesregierung das zehnte Weißbuch vorgelegt



und damit die häufig kritisierte zeitliche Lücke zu seinem Vorgänger (1994) geschlossen.<sup>183</sup>

Der grundlegende Wandel im Sicherheitsumfeld bringe für die Bundesrepublik „neue Risiken und Bedrohungen mit sich“, deren Bewältigung der Einsatz eines „breiten außen-, sicherheits-, verteidigungs- und entwicklungspolitischen Instrumentariums“ erforderlich mache. Die Bundeswehr leiste mit ihrem gesamten Fähigkeitsspektrum dazu einen „wesentlichen Beitrag“ (Bundesministerium der Verteidigung 2006: 20). Für eine wirksame Sicherheitsvorsorge bedürfe es grundsätzlich eines „präventiven, effektiven und kohärenten Zusammenwirkens im nationalen wie im internationalen Rahmen, einschließlich einer wirksamen Ursachenbekämpfung“ (ebd.: 21). Die strategischen Rahmenbedingungen deutscher Sicherheitspolitik seien vor allem durch grenzüberschreitende Risiken sowie inner- und zwischenstaatliche Konflikte geprägt, was Deutschland „auf neue Weise“ fordere. Es gelte, ihnen vorzubeugen und ihnen „rechtzeitig dort zu begegnen, wo sie entstehen“. Internationaler Terrorismus und Proliferation von MVW stünden symptomatisch für die zunehmende Überschneidung von äußerer und innerer Sicherheit, weshalb die Streitkräfte darauf eingestellt sein müssten, „auch im Inland ihre Fähigkeiten unterstützend für die Sicherheit und den Schutz unserer Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung zu stellen“ (ebd.: 23). Die deutsche Sicherheitspolitik fuße zuvörderst auf den Wertentscheidungen des Grundgesetzes und verfolge das Ziel der Wahrung nationaler Interessen. Dazu zähle auch die Begegnung „globale[r] Herausforderungen, vor allem der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus“ (ebd.: 28). Notwendige Bedingung für alle sicherheitspolitischen Entscheidungen sei ein auf einem gemeinsamen Lagebild aufbauendes gemeinsames Lageverständnis aller beteiligten Akteure. Insoweit müsse die Erstellung einer nationalen Lagebeurteilung ressortübergreifend organisiert sein. Die Intensivierung der Kooperationsstrukturen des BND mit dem militärischen Nachrichtenwesen der Bundeswehr sei „als ein Schritt in

---

<sup>183</sup> Kritiker vermissen in dem Papier „den Blick nach vorn“ und bemängeln auf Seiten des Herausgebers Zaghaftigkeit und Beliebigkeit im Hinblick auf die künftige Rolle des Militärs, weshalb das Dokument bestenfalls „eine Bedienungsanleitung für die Armee im Hier und Jetzt“ sei. Im „Weiss-Nicht-Buch 2006“ werde zwar „schmerzhaft präzise“ die Funktionsweise des Sanitätsamts erläutert oder Belange der „täglichen Verpflegung“ sowie der Wohnungsfürsorge erörtert. Der „kommenden Weltmacht“ China widme das Weißbuch dagegen ganze sieben Zeilen, dem Nahostkonflikt eine halbe Seite und der Zukunft der NATO „kein Wort“ (Bittner 2006).

*diese Richtung“ zu werten. Künftig werde der BND die „zentrale Lagebearbeitung“ für das BMVg und die Bundeswehr „gemäß deren Anforderungen“ übernehmen, um den im Rahmen des erweiterten Aufgabenspektrums den „gestiegenen Informationsbedarf von Streitkräften im Einsatz“ zu decken (ebd.: 29f.). Zum Aufbau einer solchen überbehördlichen Netzwerkstruktur seien verschiedene neue Einrichtungen geschaffen worden, darunter auch des GTAZ.*

Im Hinblick auf die internationale Sicherheits- und Verteidigungsarchitektur müsse sich auch die NATO angesichts des breiter gewordenen Aufgabenspektrums darauf einstellen, *„zahlreiche, nach Art und Intensität vielfältige Einsätze über größer werdende Entfernungen zeitgleich durchzuführen und über lange Zeiträume durchhalten zu können“* (ebd.: 37). Daher müsse sie *„in quantitativer und qualitativer Hinsicht über ausreichende Kräfte verfügen, die sie zur angemessenen Reaktion im gesamten Aufgabenspektrum befähigen“*. Im Rahmen der auf dem Prager Gipfel erfolgten Fokussierung der Bedrohungslage auf asymmetrische, nicht-trinitarische Lagen sowie Probleme der Proliferation von MVW habe die NATO ihren geographischen Aktionsradius über den *„euroatlantischen Raum hinaus erweitert“* (ebd.: 38). Obwohl die EU zur Planung und Führung von ESVP-Operationen befähigt werden und zu diesem Zweck auf eigene Streitkräfte zurückgreifen können soll, müsse die *„Partnerschaft von EU und NATO (...) durch eine Intensivierung des strategischen Dialogs über alle Aspekte der Sicherheitspolitik fortentwickelt werden“*, wobei insbesondere eine Intensivierung in den Bereichen TBK, Zivilschutz und Proliferationsverhinderung anzustreben sei (ebd.: 55).

Die Bundesregierung erklärt weiter, dass es sich bei *„internationale[r] Krisenbewältigung einschließlich des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus (...) auf absehbare Zeit“* um die im Vergleich zur Landesverteidigung wahrscheinlicheren Aufgaben für die Bundeswehr handele. Diese seien *„strukturbestimmend“* und prägten *„maßgeblich Fähigkeiten, Führungssysteme, Verfügbarkeit und Ausrüstung der Bundeswehr“*, wobei sich Einsätze zur Konfliktverhütung und Krisenbewältigung hinsichtlich ihrer Intensität und Komplexität *„nicht von Einsätzen zur Verteidigung von Bündnispartnern“* unterschieden. Im Falle von Angriffen auf Bündnispartner gelte die Beistandsverpflichtung, die auch *„bei der*

*Abwehr asymmetrischer und terroristischer Angriffe*“ aktiviert werden könne (ebd.: 72).<sup>184</sup> Zwar sei die Abwehr terroristischer Bedrohungen *„vorrangig eine Aufgabe der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden von Bund und Ländern.“* Infolge der zunehmenden Verflechtung zwischen innerer und äußerer Sicherheit könne die Bundeswehr jedoch *„immer dann im Rahmen geltenden Rechts zum Einsatz kommen, wenn nur mit ihrer Hilfe eine derartige Lage bewältigt werden kann, insbesondere wenn nur sie die erforderlichen Fähigkeiten verfügt oder wenn die zuständigen Behörden erst zusammen mit Kräften der Bundeswehr den Schutz der Bevölkerung und gefährdeter Infrastruktur sicherstellen können“* (ebd.).<sup>185</sup> Daneben liege die Aufgabe der Rettung und Evakuierung deutscher Staatsangehöriger *„grundsätzlich in nationaler Verantwortung“*. Diese müsse multi- und unilateral wahrgenommen werden können, wozu *„schnell verfügbare und verlegbare Spezialkräfte der Bundeswehr“* nötig seien (ebd.: 73). Hinsichtlich des Schutzes der Bevölkerung sowie von KRITIS seien zwar die Sicherheitsbehörden der Länder und des Bundes zuständig. Nichtsdestotrotz sei eine Unterstützung durch die Streitkräfte grundsätzlich möglich. Die durch das BVerfG in seiner Entscheidung zum Luftsicherheitsgesetz vorgenommene Konkretisierung des Rahmens für unterstützende Einsätze der Streitkräfte gem. Art. 35 II, III GG stelle jedoch *„nur eine Grundlage für die Unterstützung der zuständigen Stellen“* dar, weshalb *„spezifisch militärische Kampfmittel dabei bislang nicht eingesetzt werden“* dürften. Vielmehr seien die Streitkräfte auf solche Waffen beschränkt, *„die das jeweils einschlägige Recht für die Polizeikräfte“* vorsehe.<sup>186</sup> Da aber auch in Deutschland

---

<sup>184</sup> Diese Formulierung ist einigermaßen unglücklich, denn die Asymmetrie ist gerade Merkmal terroristischer Gewalt. Ferner ist zu beachten, dass der Text des Nordatlantik-Vertrags im Gegensatz zur weit verbreiteten Auffassung keine automatische militärische Beistandspflicht der Vertragsparteien vorsieht. Vielmehr überlässt es der Wortlaut des Art. 5 jedem Mitgliedsstaat, solche Maßnahmen zu treffen, die er für erforderlich hält. Insoweit steht die Beistandsverpflichtung des Nordatlantik-Vertrags hinter der Regelung des Brüsseler Pakts (WEU) zurück, der in Art. V tatsächlich einen automatischen militärischen Beistand regelt. Johannes Varwick hat vermutet, dass die irrige Auffassung von einem Rechtsanspruch auf militärischen Beistand durch die NATO wohl auf die umfassenden Sicherheitsgarantien der US-Regierungen gegenüber der Bundesrepublik während des Ost-West-Konflikts zurückzuführen sei, vgl. Varwick 2008: 25.

<sup>185</sup> Diese Darstellung nimmt Bezug auf die in Art. 35 GG geregelte Rechts-, Amts- und Katastrophenhilfe, vgl. Kapitel 4.2.3.

<sup>186</sup> In den LPolG(en) ist im Allgemeinen definiert, welche Waffen als Polizeiwaffen zulässig sind. Zu ihnen zählen i. d. R. Schlagstock, Pistole, Revolver, Gewehr, Maschinengewehr und bisweilen auch Sprengmittel (z.B. Handgranaten), die allerdings nur gegen Sachen angewendet werden dürfen. Im

terroristische Angriffe vorstellbar seien, die „*aufgrund ihrer Art, Zielsetzung sowie ihrer Auswirkungen den bestehenden tatsächlichen und rechtlichen Rahmen der klassischen Gefahrenabwehr überschreiten*“, müsse eine „*vorausschauende und verantwortliche staatliche Sicherheitspolitik (...) derartige Extremsituationen in die Betrachtung mit einbeziehen*.“ Die Bundesregierung sehe „*deshalb (...) die Notwendigkeit einer Erweiterung des verfassungsrechtlichen Rahmens für den Einsatz der Streitkräfte*“ (ebd.: 76).

Insbesondere solle das Heer vor dem Hintergrund des um Belange der TBK erweiterten Einsatzspektrums zu „*robuster Reaktion und zu vernetzter Einsatzführung*“ befähigt werden. Solche Einsätze „*bestimmen die Fähigkeiten und Strukturen des Heeres; sie bestimmen die Ausrüstungsplanung ebenso wie Führung, Erziehung und Ausbildung*.“ Dazu stellt die Bundesregierung klar, dass die „*gemeinsame Grundlage aller Kräfte (...) die Fähigkeit zum Kampf*“ bleibe (ebd.: 125). Die nach Auffassung der Bundesregierung zur Wahrnehmung derartiger Einsatzlagen erforderliche Wehrtechnik erstreckt sich damit einerseits auf die Führungs-, Informations- und Kommunikationsinstrumente der NetOpFü (Führungsinformationssystem des Heeres), Elemente bodengebundener und luftgestützter Aufklärung (Spähwagen, Radar, UAV) sowie auf (taktische) Luftverlegefähigkeit (mittlerer Transporthubschrauber CH-53, leichter Transporthubschrauber NH-90). Mit der Forderung nach „*Durchsetzungsfähigkeit, Mobilität und Schutz*“ seien zudem andererseits offensiv ausgelegte Systeme (Unterstützungshubschrauber TIGER, Schützenpanzer PUMA) zur Steigerung des operativen Potentials von Heereskräften geeignet und erforderlich. Insgesamt plane die Bundesregierung die bevorzugte Beschaffung geschützter

---

Bemühen um eine möglichst hohe „Mann-Stopp-Wirkung“ der Schusswaffe wurde die bis in die 1990er Jahre üblicherweise verwendete Vollmantel-Rundkopfmunition, deren Geschoss eine getroffene Person leicht durchschlagen, aber kaum stoppen kann, ab dem Jahr 2001 durch im Ziel zerlegende Teilmantelmunition ersetzt. Deren Geschoss deformiert sich beim Aufprall auf das Ziel und vergrößert so die Schadenswirkung. Eine getroffene Person wird von dem Geschoss nicht durchschlagen, was die Sicherheit Unbeteiligter wesentlich erhöht, die tödliche Wirkung des Schusswaffengebrauchs aber nicht verringert. Insgesamt soll die polizeitypische Waffe möglichst nur kampfunfähig machen, womit die ideale Polizeiwaffe eine nicht-letale Waffe ist. Die bislang erprobten nicht-tödlichen Mittel (Taser, Reizstoffsprühgerät) haben sich aus verschiedenen Gründen (ungenügende Wirksamkeit, gesundheitliche Folgen, geringe Drohwirkung) als unzumutbar, bzw. unzureichend erwiesen. Eine ideale Polizeiwaffe existiert demnach bislang nicht, weshalb weiterhin Waffen eingesetzt werden müssen, die tödlich wirken können, vgl. Noethen 2006: 215-219.

„Führungs-, Funktions- und Transportfahrzeuge“; deren Spektrum werde man „konsequent weiter“ ausbauen. Mit den in der Division Spezielle Operationen (DSO) zusammengefassten Spezial- und spezialisierten Heereskräften verfüge die Bundeswehr nunmehr über einen Verband zur „Gewinnung von Schlüsselinformationen, de[m] Schutz eigener Kräfte auf Distanz, [der] Abwehr von und [der] Rettung aus terroristischer Bedrohung sowie [zu] Kampfeinsätze[n] im gegnerischen Gebiet“ (ebd.: 126). Insgesamt werde das Heer „differenzierter ausgerichtet, schneller verfügbar, mobiler und durchsetzungsfähiger“ (ebd.: 125).

In einer durch terroristische und andere asymmetrische Gefährdungen geprägten strategischen Umwelt umreißt die Bundesregierung die Aufgaben allgemeiner Sicherheitspolitik und die Funktion der Streitkräfte. Dabei treten verschiedene Überzeugungen und Ordnungsvorstellungen zutage, die in das System strategisch-kultureller Formationen einfließen. Der Sicherheitsgefährdung durch terroristische Akteure wird ausdrücklich eine zentrale Bedeutung zugebilligt und die Krisenbewältigung einschließlich der Bekämpfung des Terrorismus wird als das zukünftig wahrscheinlichste Aufgabengebiet von Streitkräften beurteilt. Diese Konstellation bestimmt maßgeblich deren zukünftige Struktur und prägt insoweit die Anforderungen an Fähigkeiten, Führungssysteme, Verfügbarkeit und Ausrüstung. Vor dem Hintergrund einer erkannten Verflechtung von innerer und äußerer Sicherheit kann die Abwehr terroristischer Bedrohungen innerhalb Deutschlands den unterstützenden Einsatz der Streitkräfte erforderlich machen. In dem Umstand, dass in einer solchen Unterstützungslage der Länder oder des Bundes durch die Bundeswehr keine militärischen Kampfmittel eingesetzt werden dürfen, erblickt die Bundesregierung ein Defizit und hält insoweit eine Erweiterung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für geboten. Für den Einsatz der Streitkräfte in einem terroristischen oder anderweitig asymmetrischen Szenario kommt es nach Auffassung der Bundesregierung vor allem auf deren Robustheit, Aushaltfähigkeit, Beweglichkeit und Interoperabilität an. Die Beschaffungspolitik ist auf dieses Anforderungsspektrum ausgerichtet und umfasst neben Führungs- und Aufklärungssystemen auch offensive Komponenten. Vor allem durch die Beförderung der Streitkräfte vom absoluten Ausnahme- zum entwicklungswürdigen Regelmittel in der TBK, der Forderung nach weitergehenden Befugnissen im Inneneinsatz sowie dem Bekenntnis, die zukünftige Ausrüstung der Bundeswehr auf das erweiterte Aufgabenspektrum zuschneiden zu

wollen, erweist sich der durch die Bundesregierung im Jahr 2006 akzeptierte Grad an Versicherheitlichung als unverändert hoch. Hinweise auf den parallelen Fortbestand klassischer Streitkräftefunktionen sowie auf die durch die Bundesregierung regelmäßig angestrebte ressortübergreifende, bzw. multinationale Abstimmung und Kooperation in Fragen der TBK wirken sich in der Frage nach dem akzeptablen Zwangsniveau in der TBK nicht aus (Skalierungswert 9).

Nach Einschätzung der Bundesregierung bedroht der internationale Terrorismus „*Freiheit und Sicherheit und ist eine zentrale Herausforderung*“. Die Anschläge des 11. September 2001 sowie die seitdem zu verzeichnenden Anschläge in Europa, Asien und Nordafrika hätten dies deutlich gemacht. Da „*staatliche und nichtstaatliche Akteure versuchen, sich Hochtechnologiegüter zu kriminellen Zwecken zu beschaffen*“, gewinne die Problematik der Weitergabe von MVW und sensitiven Technologien als Bedrohung staatlicher Sicherheit zusehends an Bedeutung (ebd.: 20). Durch den Prozess der ökonomischen und technologischen Globalisierung sei zwar das „*globale Dorf Wirklichkeit*“ geworden. Gleichzeitig seien jedoch auch neue Risiken entstanden, die sich „*in unterschiedlichem Maße direkt oder indirekt auf die äußere und innere Sicherheit Deutschlands und seiner Bürgerinnen und Bürger auswirken können*.“ Die illegale Aneignung von „*sensiblen Wissen, Technologien und neuen Fähigkeiten durch Staaten, nichtstaatliche Akteure, den internationalen Terrorismus oder organisierte Kriminalität*“ stelle insoweit die Kehrseite des weltweiten Austauschprozesses von Informationen und Ideen dar (ebd.: 23). Die Folge sei eine gestiegene Verwundbarkeit der politischen und ökonomischen Strukturen sowie der KRITIS in der Bundesrepublik gegen terroristische oder kriminelle Aktivitäten. In dem Umstand, dass große Teile der Weltbevölkerung infolge von Armut, Unterentwicklung und Bildungsdefiziten nicht von der zunehmenden Entgrenzung ökonomischer Austauschprozesse profitieren können, erblickt die Bundesregierung Instabilitäts- und Radikalisierungspotentiale, die zu illegaler Migration sowie zur Etablierung, bzw. Perpetuierung säkularer oder religiöser terroristischer Strukturen und Strömungen führen können (ebd.). Insgesamt sei durch eine Reihe von weltweiten Anschlägen die Verwundbarkeit moderner Staaten durch Terrorismus nachhaltig veranschaulicht, weshalb die „*unmittelbarste Gefahr für unsere Sicherheit vom internationalen, planvoll handelnden, in länderübergreifenden Netzwerken verbundenen Terrorismus*“ ausgehe. Dieser bezwecke „*größtmögliche mediale Wirkung (...), Einschüchterung der Menschen sowie (...) eine Erschütterung*

von staatlichen Gemeinwesen, nicht zuletzt durch Angriffe auf zivile Ziele mit Symbolcharakter, die eine hohe Zahl von Toten und Verletzten in Kauf nehmen.“ Seine Protagonisten bedienten sich dazu in zunehmendem Maße „*neuer Technologien und moderner Kommunikationsmittel*“, was insbesondere im Hinblick auf den potentiellen Einsatz von „*radiologischen, chemischen und biologischen Mitteln*“ Anlass zur Besorgnis gebe. Angesichts der Tatsache, dass auch immer wieder deutsche Staatsangehörige bei Anschlägen zu Tode gekommen seien, könne sich Deutschland der Gefährdung durch terroristische Täter „*nicht entziehen*“ (ebd.: 25). Auch auf dem eigenen Hoheitsgebiet sieht sich die Bundesregierung durch einen Terrorismus bedroht, der infolge einer „*neuartigen Qualität*“ auch Angriffe vortragen könne, die in Art, Zielsetzung und Auswirkungen „*den bestehenden tatsächlichen und rechtlichen Rahmen der klassischen Gefahrenabwehr überschreiten*“ (ebd.: 76).

Auch fünf Jahre nach der Aufnahme von Bekämpfungsmaßnahmen gegen al-Qaida, durch OEF, in deren Rahmen immerhin die Ausschaltung eines bedeutenden Teils ihrer Infrastruktur sowie die Beseitigung des unterstützenden Taliban-Regimes in Afghanistan erreicht werden konnte, geht die Bundesrepublik offenbar nicht von einer entscheidenden Schwächung ihres operativen Potentials aus. Es muss stattdessen weiterhin mit Anschlägen gerechnet werden. Diese können dabei das Ausmaß eines Großschadensereignisses annehmen, da mit Blick auf die gestiegene Verfügbarkeit entsprechender Technologien und die im Gegensatz zu Terrorismusformen mit begrenzter Zielsetzung andersartige operative Rationalität angenommen werden muss, dass der islamistische Terrorismus an der Beschaffung und am Einsatz von MVW potentiell interessiert ist. Insgesamt hält die Bundesregierung die Gefährdung durch Terrorismus für die unmittelbarste Sicherheitsbedrohung und in Verbindung mit der „*potentiell größten Bedrohung der globalen Sicherheit*“ (ebd.: 25) – der Proliferation von MVW – für eine „*zentrale*“ Bedrohung (ebd.: 20). Das vermeintliche operative Potential des Gegners wird damit so hoch eingeschätzt, dass eine ernste Bedrohung der nationalen Sicherheit von ihm ausgeht. Hinweise auf evtl. Erkenntnisse bzgl. einer konkreten Gefährdung der Bundesrepublik enthält der Untersuchungsgegenstand jedoch nicht (Skalierungswert 9).

Die Bundesregierung erklärt, dass die in der Vergangenheit bewährten Strategien zum Schutz der äußeren Sicherheit wie Abschreckung und Einhegung „*gegen die neuen asymmetrischen, häufig auch durch nicht-staatliche Akteure*

*verursachten Bedrohungen*“ nicht ausreichen, weshalb es auf eine gemeinsame und kohärente Anstrengung aller beteiligten Akteure ankomme (ebd.: 21)<sup>187</sup>. Sicherheit könne „*weder rein national noch allein durch Streitkräfte*“ gewährleistet werden, da die zukünftige sicherheitspolitische Entwicklung nicht in erster Linie durch militärische, sondern „*gesellschaftliche, ökonomische, ökologische und kulturelle Bedingungen*“ bestimmt sei (ebd.: 29). Gleichwohl stelle Deutschland „*eines der größten Truppenkontingente*“ für die ISAF. Diese habe nach „*erfolgreicher Stabilisierung der Lage in Kabul*“ mit den Provincial Reconstruction Teams (PRT) den regionalen Wiederaufbau staatlicher Strukturen einschließlich des Sicherheitssektors eingeleitet. Seit Juli 2006 trage Deutschland die Verantwortung für den Norden Afghanistans und verfolge in diesem Bereich einen „*ressortübergreifenden Ansatz aus militärischen und zivilen Komponenten*“ (ebd.: 97). Auch im Inland leiste die Bundeswehr „*zuverlässig umfangreich Hilfe*“ und trage dadurch „*zum Schutz der Bevölkerung, der lebenswichtigen Infrastruktur und vor den Folgen von Großschadensereignissen einschließlich terroristischer Anschläge*“ bei (ebd.: 98). Zudem unterstütze die Bundeswehr verbündete Streitkräfte in Deutschland (sog. Host Nation Support), was zuletzt „*in größerem Umfang (...) durch Bewachung von Einrichtungen der US-Streitkräfte über Jahre hinweg geleistet*“ worden sei (ebd.: 99). In der konkreten Auseinandersetzung mit dem terroristischen Gegner können die Spezialkräfte der Bundeswehr „*im Rahmen der bewaffneten Rückführung, von Anfangsoperationen sowie Operationen zur Rettung und Evakuierung*“ eingesetzt werden (ebd.: 126).

Insgesamt scheint die Bundesregierung grundsätzlich der Überzeugung zu sein, dass der Einsatz von staatlichem Zwang einen positiven Beitrag zur staatlichen TBK leisten kann. Bezogen auf den Einsatz von Streitkräften zur TBK wird zwar einschränkend darauf hingewiesen, diese seien nicht das einzige Mittel. Gleichwohl

---

<sup>187</sup> Die Terrorismusforschung hat sich vereinzelt der Frage nach einer Abschreckbarkeit terroristischer Akteure angenommen. Davis/Jenkins (2002) haben dargelegt, dass das der klassischen militärischen Abschreckung zugrunde liegende Prinzip durchaus gewinnbringend auch in der Auseinandersetzung mit substaatlichen Akteuren zum Einsatz gebracht werden könne. Handlungsleitend müsse dabei sein, den Zugang zu solchen Ressourcen für Terroristen riskant zu machen, auf die sie in ihrem Handeln angewiesen sind (z. B. territoriale Basis, Finanzmittel, Kommunikation, Nachwuchs). Da jedoch häufig nur der Staat, auf dessen, bzw. von dessen Territorium Terroristen aus operieren derartige Maßnahmen einleiten und aufrechterhalten könne, komme es zuvörderst darauf an, regionale Mächte zu Verbündeten zu machen und diese dann von der Notwendigkeit des Handelns gegen Terroristen zu überzeugen.



werden ihnen auch konkrete Erfolge, etwa die „*Stabilisierung der Lage in Kabul*“ zugerechnet. Angesichts der Forderung nach weitergehenden verfassungsrechtlichen Befugnissen für die Bundeswehr im Zusammenhang mit einem Amtshilfeinsatz im Inneren, ihrer strukturellen Neuausrichtung sowie der Abstimmung ihres Ausrüstungsbedarfs auf die Erfüllung von Aufgaben des „erweiterten Einsatzspektrums“ ist hier davon auszugehen, dass die Ansprechbarkeit des terroristischen Gegners auf Mittel des staatlichen Zwangsapparates – hier besonders der Streitkräfte – als zumindest die geschilderten (vergleichsweise weitreichenden) Maßnahmen rechtfertigend aufgefasst werden. Der Verweis auf die präventive gesellschafts-, entwicklungspolitische Dimension der TBK steht im Vergleich zur Erörterung der militärischen Funktionen hier klar im Hintergrund. Auf der Responsivitätsachse ergibt sich mithin ein hoher Wert (Skalierungswert 9).

### 7.3.6 Untersuchungsgegenstand 12

**Reden von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier und Bundesverteidigungsminister Franz-Josef Jung anlässlich des „Antrags der Bundesregierung auf Fortsetzung des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA (...)“ vom 04. November 2008**

In ihren Reden werben Bundesaußenminister Steinmeier und Bundesverteidigungsminister Jung für die Verlängerung des OEF-Mandats durch den Deutschen Bundestag. Die Bundesregierung plane, den militärischen Beitrag Deutschlands in Afghanistan künftig unter die Ägide von ISAF zu stellen, was *de facto* bereits ohnehin seit längerem der Fall sei. Im Vordergrund stehe nunmehr der infrastrukturelle Wiederaufbau des Landes sowie die Befähigung der dortigen Regierung, aus eigener Kraft und in eigener Verantwortung die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Insoweit gehe es bei der Verlängerung des Mandats nicht lediglich um ein „Weiter so!“ (Deutscher Bundestag 2008: 19754, Abschnitt C).

Außenminister Steinmeier stellt fest, dass sich im Hinblick auf die Lage in Afghanistan „*in der Tat die Erkenntnis durchgesetzt [habe], dass der Kampf gegen den Terror nicht allein mit militärischen Mitteln zu gewinnen*“ sei und dass mehr für „*den Wiederaufbau von Institutionen und für den Wiederaufbau der zivilen Infrastruktur*“

getan werden müsse (ebd.). Dieser Schwerpunktsetzung entsprechend habe sich in den letzten Jahren die Stärke der OEF von 20.000 auf 10.000 Mann halbiert. Im gleichen Zeitraum sei die Anzahl der bei ISAF eingesetzten Soldaten von 10.000 auf 50.000 angewachsen, um den militärischen und polizeilichen Wiederaufbau zu betreiben und abzusichern. Dieses Engagement sei ein *„weiterhin sinnvoller und notwendiger Einsatz“* (ebd., Abschnitt D). Aus der Tatsache, dass es seit mehreren Jahren keine deutschen OEF-Einsätze in Afghanistan mehr gegeben habe, werde die Bundesregierung die Konsequenzen ziehen und erstens den Einsatz von Spezialkräften<sup>188</sup> nicht weiter mandatieren sowie zweitens alle militärischen Maßnahmen in Afghanistan nunmehr im Rahmen von ISAF durchzuführen. Obgleich man im Zuge dieser Veränderungen in den Einsatzstrukturen die Personalobergrenze von 1.400 auf 800 Soldaten reduzieren wolle, reiche dies auch weiterhin für die nachhaltige Einschränkung der *„Bewegungsfreiheit von Terroristen und ihren Unterstützern“* aus (ebd.: 19755, Abschnitt A). Das OEF-Mandat sei insgesamt *„nur ein [Hervorhebung im Original] Faktor in unserer vielfältigen Arbeit für Sicherheit und Stabilität in Afghanistan“*. Seine Legitimität ergebe sich nach wie vor aus dem Selbstverteidigungsrecht des Art. 51 SVN. Der VN-SR habe dies *„mehrfach bekräftigt“* und den Einsatz *„mehrfach positiv gewürdigt“* (ebd., Abschnitt B).

Bundesverteidigungsminister Jung hält im Hinblick auf die *„sicherheitspolitische Zäsur“* des 11. September 2001 den Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen von OEF für *„folgerichtig“* (ebd.: 19757, Abschnitt B). Deren Ziel sei es, *„den Transport von Personen und Gütern, Waffen und Munition, die der Unterstützung des internationalen Terrorismus dienen, zu unterbinden“* (ebd., Abschnitt D). Dazu sei man mit Fregatten und Seefernaufklärern im Einsatz, ebenso halte man Kräfte für luftgestützte medizinische Notfallversorgung vor. Die von der Bundesregierung angestrebte Reduzierung der Personalobergrenze auf 800 Soldaten sei *„im Hinblick auf unseren Einsatz sachgerecht“*. Daneben habe man *„100 Spezialkräfte*

---

<sup>188</sup> Die Spezialkräfte des Heeres sind in der „Division Spezielle Operationen“ (DSO) zusammengefasst. Zu dieser zählen das aus Teilen der ehemaligen Luftlandebrigade 25 „Schwarzwald“ hervorgegangene Kommando Spezialkräfte (KSK) am Standort Calw sowie die Luftlandebrigaden 26 („Saarland“) und 31 („Oldenburg“). Die Marine hält mit den „spezialisierten Einsatzkräften Marine“ (SEK-M; vormals Waffentauchergruppe) am Standort Eckernförde ebenfalls einen Sonderverband für maritime, bzw. amphibische Aufgaben vor.

*bei OEF für das Einsatzgebiet Afghanistan herausgenommen“ (ebd.: 19758, Abschnitt A). Insgesamt werde man jedoch in den „Anstrengungen im Kampf gegen den Terrorismus nicht nachlassen“. Gemeinsam mit der „Weltgemeinschaft“ stelle sich die Bundesregierung „nachdrücklich und entschlossen gegen diese Geißel der Menschheit“. Deutschland dürfe und werde sich „hier seiner Verantwortung nicht entziehen“ (ebd., Abschnitt B).*

Beide Bundesminister stellen in ihren Beiträgen den Einsatz deutscher Streitkräfte im Rahmen von OEF als nach wie vor zur TBK erforderlich dar und lassen ferner erkennen, dass auf das Mandat auch zukünftig bei der Stabilisierung der Sicherheitslage in Afghanistan nicht verzichtet werden könne. Mit der Reduzierung von 1400 auf 800 Soldaten trägt die Bundesregierung nach eigenen Angaben lediglich der gewandelten Auftragslage Rechnung, ohne aber den Einsatz deutscher Streitkräfte damit grundsätzlich neu zu bewerten. Daneben sieht man von der fortgesetzten Mandatierung deutscher Spezialkräfte für OEF in Afghanistan ab. Ob dies auf den stärker gewordenen politischen und medialen Druck oder aber tatsächlich auf rein sachliche Gründe zurückzuführen ist, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Die Dokumentation zum Einsatz deutscher Spezialkräfte unterliegt i. d. R. dem Geheimschutz und ist auch parlamentarischer Kontrolle größtenteils entzogen.<sup>189</sup> Anfragen aus dem Parlament zu Auftrag und Einsatzgrundsätzen von Spezialkräften werden von der Bundesregierung regelmäßig mit dem Hinweis auf die besonderen Regelungen zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages in diesen Angelegenheiten beschieden. Unabhängig von der Anzahl tatsächlich durchgeführter Einsätze sowie deren Erfolg oder Misserfolg stellt die Rücknahme dieses Mittels jedenfalls durchaus ein Indiz für eine leichte Reduzierung des Grads akzeptierter Versicherheitlichung dar, denn üblicherweise werden spezialisierte Kräfte nur dann eingesetzt, wenn die Verwendung regulärer Truppenteile aus strategischen oder taktischen Erwägung unmöglich oder aber unverhältnismäßig risikoreich erscheint. Ferner handelt es sich bei Spezialkräften infolge des hohen Rekrutierungs- und Ausbildungsaufwands um eine

---

<sup>189</sup> Das BVerfG hat in BVerfGE 90, 286 festgestellt, dass dem Gesetzgeber bzgl. der parlamentarischen Partizipation beim Einsatz von Streitkräften Gestaltungsaufgaben zukommen. Im März 2004 verabschiedete der Deutsche Bundestag das „Parlamentsbeteiligungsgesetz“ (ParlBetG). Es regelt Form und Ausmaß der Beteiligung des Bundestages beim Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland (§ 1 ParlBetG). Für eine kritische Würdigung siehe Weiß 2005.

militärisch äußerst knappe Ressource. Dies gilt insbesondere für die Bundeswehr, die bis zur Gründung von KSK und SEK-M nur über vergleichsweise wenig Erfahrung in der Organisation, Ausbildung und Führung militärischer Spezialverbände besaß und deshalb, etwa bei der Aufstellung des KSK, auf internationale Ausbildungshilfe angewiesen war. Typisch für das Wesen militärischer Spezialkräfte ist schließlich ein hohes Maß an Eigengefährdung der eingesetzten Soldaten, da diese i. d. R. in geringer Stärke und auf sich gestellt in feindlichem Gebiet operieren. Wird ein Trupp entdeckt, so muss er ausweichen oder gar den Einsatz abbrechen, denn der offene Kampf gegen einen ortskundigen und zahlenmäßig überlegenen Gegner kann auch durch intensiv ausgebildete und optimal ausgerüstete Spezialkräfte kaum erfolgreich geführt werden. Insgesamt hält die Bundesregierung nach wie vor an der Beteiligung der Bundeswehr bei OEF fest und zeigt damit fortgesetzt die Bereitschaft, militärische Gewalt gegen terroristische Akteure einzusetzen. Die Rückverlegung der besonders gefährdeten Spezialkräfte deutet dabei auf einen leicht gesunkenen Wert auf der Versicherheitlichungsachse hin (Skalierungswert 8).

In der Frage nach dem operativen Potential des Gegners erklärt Außenminister Steinmeier, dass die von al-Qaida ausgehende Gefährdung trotz des mehrjährigen Ausbleibens von Anschlägen in Europa und den USA sowie der Ausschaltung von Ausbildungslagern in Afghanistan nicht gebannt sei (ebd.: 19754, Abschnitt B). Sie habe sich gleichwohl insoweit verändert, als dass ein Teil der vormals in Afghanistan aktiven al-Qaida nach Pakistan ausgewichen sei, wo diese „*teilweise unkontrolliert agieren*“ könne (ebd., Abschnitt D). In Verteidigungsminister Jungs Rede findet sich zunächst das bekannte und bereits vorher vielfach aufgegriffene Motiv von der historischen Zäsur des 11. September 2001 (ebd.: 19757, Abschnitt B). Diese bilde die Grundlage für OEF, an der sich, wie an „*der Bedrohung durch den internationalen Terrorismus für unser Land*“ insgesamt, „*bis heute nichts geändert*“ habe (ebd.: Abschnitt C). Zwar greift der Verteidigungsminister die von Minister Steinmeier erkannte Verschiebung des primären Operationsgebiets von al-Qaida auf pakistanisches Territorium nicht auf, behauptet jedoch auch nichts Abweichendes oder gar Gegenteiliges. Es kann mithin angenommen werden, dass die Bundesregierung eine Bedrohung der nationalen Sicherheit durch den internationalen Terrorismus im Allgemeinen sowie durch al-Qaida im Besonderen fortgesetzt als gegeben ansieht. Veränderungen der Sicherheitslage ergeben sich nach Auffassung der Bundesregierung

aus der geographischen Verschiebung der primären Rückzugs- und Reorganisationsräume der al-Qaida. Da offenbar angenommen wird, dass diese der Verfolgung und Bekämpfung durch OEF-Kräfte im pakistanisch-afghanischen Grenzgebiet weitgehend entzogen ist, muss die Bundesregierung abschließend davon ausgehen, dass al-Qaida diese Situation vermutlich zur Ergänzung, bzw. zur Wiederherstellung verlorenen operativen Potentials (Personal, Waffen und Ausrüstung) nutzen dürfte. Damit liegt die Einschätzung ihres operativen Potentials jedenfalls nach wie vor hoch (Skalierungswert 8).

Die Einlassungen der Bundesregierung zur erwarteten Effektivität staatlicher Zwangsmaßnahmen in der TBK bedürfen hier einer besonders differenzierten Betrachtung, da die Bundesminister in diesem Zusammenhang deutlich ressortspezifisch argumentieren. So betont Minister Steinmeier, dass im Hinblick auf die Pakistan-Problematik mit der dortigen, neu gewählten Regierung verhandelt werden müsse. Als ausdrücklich nicht hilfreich beurteilt er dagegen die durch die US-Luftwaffe vorgetragenen Angriffe auf mutmaßliche al-Qaida-Stellungen auf pakistanischem Hoheitsgebiet. Diese trügen *„nicht zur Stabilisierung dieser Regierung bei“*, wie er jüngst bei einem Besuch in Pakistan habe erfahren können (ebd.: 19754, Abschnitt D). *„Konkrete Politik“* helfe *„da sehr viel mehr“*, denn es gehe neben der Bekämpfung des Terrorismus auch um eine umfassende Stabilisierung Pakistans, dessen Regierung dazu befähigt werden müsse, *„Terrorismus im eigenen Land zu bekämpfen“* (ebd.). Dessen ungeachtet bittet der Außenminister den Deutschen Bundestag um Zustimmung zur Verlängerung des OEF-Mandats. Diese könne signalisieren, dass sich Deutschland *„nicht aus der Solidarität der internationalen Staatengemeinschaft“* verabschiede und sei ferner ein *„starkes Zeichen für unsere Soldatinnen und Soldaten, die bei ihrem Einsatz für unsere Sicherheit Leib und Leben riskieren“* (ebd.: 19755, Abschnitt B).

Verteidigungsminister Jung trifft unterdessen eine weitere gängige Feststellung, nämlich die, wonach die *„internationale Gemeinschaft auf den schrecklichen Anschlag“* des 11. September 2001 *„geschlossen und einmütig“* reagiert habe. Im Kampf gegen den internationalen Terrorismus sei dies eine *„wirkungsvolle Antwort“* gewesen (ebd.: 19757, Abschnitt B). *„Sinnvoll“* sei die fortgesetzte Bekämpfung *„der Gefahren für unser Land“* an deren Quelle (ebd., Abschnitt C). Die Unterbindung des Nachschubs sowie die Unterbrechung der Kommunikationsmöglichkeiten von Terroristen liege *„im deutschen Interesse“* (ebd.). Die multinationale *Taskforce 150*

schütze die Seeverbindungslinien am Horn von Afrika und arbeite insoweit diesem Ziel zu. Zusammen mit den im Rahmen von OAE im Mittelmeer geleisteten Beiträgen deutscher Marinekräfte ergebe dies insgesamt eine Bilanz, die „*sich sehen lassen*“ könne (ebd.: 19758, Abschnitt A). Insgesamt leiste die Bundeswehr einen „*wirkungsvollen Einsatz (...) im Interesse der Sicherheit unseres Landes und im Kampf gegen den internationalen Terrorismus*“ (ebd.). Im Zusammenhang mit der in der Beschlussvorlage vorgesehenen Herauslösung deutscher Spezialkräfte aus OEF erklärt die Bundesregierung, diese seien „*in den vergangenen Jahren eine wichtige Rückversicherung*“ gewesen. Jedoch habe sich der Auftrag mit der „*schrittweisen Übernahme der Verantwortung für die Sicherheit in ganz Afghanistan durch ISAF spürbar gewandelt*“. Gleichwohl könnten spezialisierte Verbände der Bundeswehr „*natürlich (...) weiterhin im Rahmen von ISAF eingesetzt werden*“, falls dies „*in Afghanistan erforderlich*“ sei (ebd.). Insgesamt erfülle die „*gut ausgebildete*“ und „*gut ausgerüstete*“ Bundeswehr den Auftrag zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus „*gut motiviert*“. Dieser diene „*den Sicherheitsinteressen unserer Bürgerinnen und Bürger*“ (ebd.: Abschnitt B).

Die Bundesregierung bringt damit auf die Frage, mit welcher Effektivität Zwangsmittel in der TBK zum Einsatz gebracht werden können, zweierlei zum Ausdruck. Wo staatliche Strukturen vorbestehen, muss Eigenverantwortung gestärkt und durch diplomatische Mittel eine möglichst hohe Kongruenz der politischen Zielvorstellungen im Hinblick auf Inhalte und Praktiken der TBK hergestellt werden. Der Einsatz militärischer Gewalt ist einer solchen Lage, in der es zuvörderst auf die Stabilisierung der staatlichen Ordnung und des politischen Prozesses ankommt, nicht effektiv und möglicherweise sogar schädlich, wenn man annimmt, dass Souveränitätsverletzungen sich im Allgemeinen negativ auf eine evtl. vorhandene Kooperationsbereitschaft auswirken. Sind dagegen wie im Falle Afghanistans staatliche Strukturen abwesend, stark beeinträchtigt oder noch im (Wieder-)Aufbau begriffen, kann militärischer Zwang terroristische Strukturen durchaus effektiv stören. Da hier nach der Auffassung der Bundesregierung hinsichtlich der mutmaßlichen Effektivität von Zwangsmitteln und der „Ansprechbarkeit“ eines terroristischen Gegners gefragt ist, ergibt sich insgesamt eine weiterhin zustimmende Haltung. Die zurückhaltende bis ablehnende Position im Falle Pakistans gründet sich auf die Annahme negativer politischer Effekte, wie sie hier in Kapitel 4.1.2 erörtert worden sind. Sie ist nicht

Ausdruck einer grundsätzlichen Veränderung im kausalen Wägen des Entscheidungsträgers, denn abseits aller diplomatischen Friktionen können Terroristen auf pakistanischem Territorium grundsätzlich natürlich ebenso gut, bzw. schlecht militärisch bekämpft werden, wie im angrenzenden Afghanistan. Im Ergebnis kann für die Einschätzung der Effektivität staatlicher Zwangsmaßnahmen gegen terroristische Kräfte ein weiterhin hoher Wert angenommen werden (Skalierungswert 8).

#### 7.4 Zwischenergebnis

Die Auswertung des zweiten Untersuchungszeitraums (Untersuchungsgegenstände 7-12) ergibt ein homogenes Gesamtbild ohne auffällige Abirrungen. Gleichzeitig sind im Vergleich mit den strategischen Grundannahmen in den Untersuchungsgegenständen 1-6 erhöhte durchschnittliche Achsenwerte zu konstatieren.

**Tab. 3:** Strategische Grundannahmen in der deutschen Terrorismusbekämpfung 2001-2008

	UG 7	UG 8	UG 9	UG 10	UG 11	UG 12	$\Sigma$	$\emptyset$
Versicherheitslichung	9	8	9	9	9	8	52	<b>8,67</b>
Potential	9	9	8	8	9	8	51	<b>8,5</b>
Responsivität	8	8	9	9	9	8	51	<b>8,5</b>
Strategische Kultur								<b>8,55</b>

Aus den gewonnenen Daten ergeben sich für den zweiten Untersuchungszeitraum folgende Schlüsse:

Die Bereitschaft, das staatliche Zwangsniveau zur Bekämpfung terroristischer Gefahrenlagen anzuheben, ist im untersuchten Zeitraum stark ausgeprägt (Skalendurchschnitt 8,67). Die im Rahmen der terrorismusbezogenen Gesetzgebung des Bundes unternommenen Schritte sowie die offenen Forderungen nach noch weitergehenden Regelungen für Sicherheitsbehörden und Streitkräfte untermauern diesen Befund nachdrücklich. Das staatliche Handlungsspielräume einhegende Verfassungsrecht bleibt zwar weiter Richtschnur politischen Handelns. Gleichwohl

scheint sich im Regierungshandeln zunehmend eine Sichtweise durchgesetzt zu haben, wonach bestimmte Regelungen des Grundgesetzes als mit der Sicherheitslage nicht mehr vereinbar und insoweit als obsolet zu betrachten seien. Damit scheint dem Verfassungsrecht nach Auffassung der Regierung(en) nicht länger der Status eines praktisch unverhandelbaren Primats zuzukommen. Der Ruf nach verfassungsrechtlicher Weiterentwicklung (bes. deutlich in UG 11) im Zusammenhang mit der wirksamen Wahrung deutscher Sicherheitsinteressen legt vielmehr die Vermutung nahe, das Grundgesetz werde bestenfalls noch als liberal-demokratischer „Hygienefaktor“ begriffen, über den die Politik disponieren könne. Diese Beobachtung steht im Einklang mit einer Äußerung von Alvaro Gil-Robles, der 2006 in der New York Times mit Blick auf das TBG erklärte:

„We are fiddling with rights that only a few years ago seemed untouchable.“ (zit. n. Beckman 2007: 107)

Insbesondere die Forderungen nach Ausweitung der Befugnisse von Streitkräften in der „Innenrolle“ sowie die offenkundig unterdessen als regelmäßig erachtete Option eines (auch präventiven) Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen multinationaler Einsätze zur TBK sind wichtige Indikatoren bei der Frage, welches Maß von staatlicher Zwangsanwendung in der TBK Entscheidungsträgern noch akzeptabel erscheint.

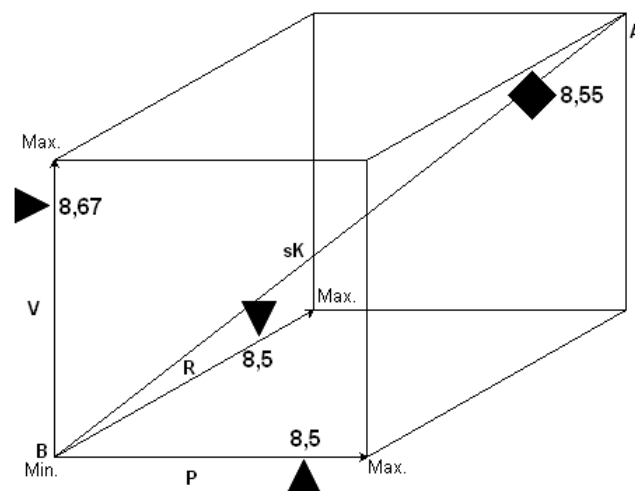
Als Folge der ab 2001 praktisch ausschließlich auf al-Qaida und die ihr assoziierten Gruppen verengten Terrorismusdiskussion wird der Grad des vermuteten operativen Gegnerpotentials durch die politischen Entscheidungsträger durchgängig als hoch bis sehr hoch eingeschätzt (Skalendurchschnitt 8,5). Durch Organisationen, die fähig und willens sind, ihrem Gegner kriegsähnliche Zerstörungen beizubringen und dem inhibitorischen Moment insoweit gar nicht oder nur in geringem Ausmaß unterliegen, ist vor allem der liberale Verfassungsstaat potentiell in seinem institutionellen Fortbestand gefährdet, da er in seiner Reaktion auf die Bedrohung rechtlichen Beschränkung unterliegt und daher nicht seinerseits mit „Staatsterrorismus“ antworten kann. Dies ist zudem im Zusammenhang mit der Frage nach einem terroristischen Einsatz von MVW von Bedeutung. Seit den Anschlägen von Madrid und London, spätestens jedoch seit den verhinderten Anschlägen auf Regionalzüge in Köln und Dortmund, geht die deutsche Regierung jedenfalls von einem Gefahrenraum aus,



der sich über ganz Westeuropa und damit auch über die Bundesrepublik Deutschland erstreckt.

Die Auffassung, dem terroristischen Gegner könne effektiv mit dem Instrumentarium staatlicher Gefahrenabwehr begegnet werden, ist breit ausgeprägt (Skalierungswert 8,5). Allerdings reicht für eine erfolgreiche Bekämpfung terroristischer Akteure der Einsatz von Polizei und Strafverfolgungsbehörden infolge internationaler Vernetzung und des quasi-militärischen Potentials des Gegners alleine nicht mehr aus, weshalb der Einsatz von Streitkräften in der „Antiterror-Rolle“ im In- und Ausland seit 2001 von politischen Entscheidungsträgern zunehmend bejaht wird. Der Bereich der TBK enthält seit 2001 nach dieser Auffassung vor allem auch solche Aufgaben, die entweder spezifische Fähigkeiten der Streitkräfte oder aber die Unterstützung anderer Kräfte durch sie erfordern. Um die Streitkräftekomponente ergänzt, ergibt sich breite Zustimmung hinsichtlich der Frage, inwieweit terroristische Akteure durch den Einsatz von Zwangsmitteln effektiv bekämpft werden können. Für die Phase von 2001-2008 ergibt sich auf Grundlage der ermittelten Achsenwerte für die strategische Kultur der TBK in Deutschland das folgende Zentralparadigma:

**Abb. 14:** Das Zentralparadigma im Zeitraum 2001-2008



## **7.5 Ergebnis zur strategischen Kultur in der deutschen Terrorismusbekämpfung**

Die Untersuchung der strategischen Kultur der TBK in der Bundesrepublik Deutschland in diesem Kapitel erfolgte nach der durch den kulturellen Realismus erarbeiteten und für das hier verfolgte Erkenntnisinteresse modifizierten Methodik. Dabei erbrachte die Analyse des für die Herausbildung einer strategischen Kultur der TBK mutmaßlich formativen Zeitraums bis 2001 das Bild einer ungebrochenen und mäßig offensiven strategischen Kultur (Zentralparadigma 1). Die Untersuchung des zweiten Abschnittes von 2001 bis 2008 erfolgte mit dem Ziel, ein zweites Paradigma zu ermitteln. Dieses zeigt bei allen Zieldimensionen eine kontinuierliche und deutlich offensiv (realpolitisch) ausgerichtete strategische Kultur (Zentralparadigma2).

Zur Formulierung eines Ergebnisses zur strategischen Kultur der TBK in der Bundesrepublik Deutschland ist nunmehr abschließend eine Vergleichung der beiden zentralen Paradigmen notwendig. Diese erlaubt Aussagen zu der Frage, ob eine strategische Kultur der TBK in Deutschland überhaupt bestand und ob sie in dieser Form vor dem Hintergrund veränderter Umweltbedingungen fortbesteht. Dabei steht vor allem die Vermutung im Vordergrund, dass strategische Kulturen sich grundsätzlich nur langsam, im Falle massiver und plötzlicher externer Einwirkungen jedoch auch schlagartig verändern können. In der Tat ergibt sich für den zweiten Untersuchungszeitraum ein relativ offensiver ausgeprägtes Zentralparadigma. Damit ist die Behauptung, die deutsche TBK-Konzeption sei im Zeitraum von 2001 bis 2008 einem Wandel unterworfen, grundsätzlich erhärtet, sofern man die diesem Zeitraum vorgelagerte Phase als Vergleichsfolie heranzieht. Damit kann die in Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft geäußerte Vermutung, die deutsche TBK habe sich nach dem 11. September 2001 beobachtbar verändert, aus einer empirisch-theoretischen Perspektive bejaht werden. Neben dieser bloßen Diagnose einer Veränderung liefert die Analyse noch eine Reihe weiterer Informationen, die Schlussfolgerungen über die konkrete Ausprägung dieser Veränderung ermöglichen. Ferner erhärtet das Ergebnis der Untersuchung die in der Literatur zur SKA geäußerte Vermutung, wonach sich strategische Kulturen grundsätzlich nur langsam, infolge externer Schocks jedoch rapide verändern können, sofern man den Anschlägen vom 11. September 2001 eine derartige Qualität zugesteht.

Unmittelbar auffällig sind beim direkten Vergleich der beiden zentralen Paradigmen die durchgängig erhöhten Achsenmittelwerte in Zentralparadigma 2, die für die erhöhte strategische Kultur ausschlaggebend sind:

**Tab. 4: Achsenmittelwerte**

	ZP1	ZP 2	Veränderung (ZP2-ZP1)
Versicherheitlichung (V)	6,83	8,67	+1,84
Potential (P)	6,67	8,5	+1,83
Responsivität (R)	6,33	8,5	+1,89
Strategische Kultur	<b>6,61</b>	<b>8,55</b>	<b>+1,94</b>

Alternativ kann die Darstellung der Veränderungen auch über die den Achsenmittelwerten zugrunde liegenden Zeilensummen erfolgen:<sup>190</sup>

**Tab. 5: Zeilensummen**

	ZP1	ZP 2	Veränderung (ZP2-ZP1)
Versicherheitlichung (V)	41	52	+11
Potential (P)	40	51	+11
Responsivität (R)	38	51	+13
<b>Strategische Kultur</b>	<b>119</b>	<b>154</b>	<b>+35</b>

Während Zentralparadigma 1 damit insgesamt nur moderat in Richtung des realpolitischen Paradigmas ausschlägt (6,61, bzw. 119), ist die Hinwendung zu solchermaßen bestimmter Politik im Paradigma 2 ungleich stärker ausgeprägt (8,55, bzw. 154). Betrachtet man die einzelnen Zieldimensionen in beiden Paradigmen, so ist im Fall des ersten Paradigmas eine fortlaufende Abnahme der Achsenmittelwerte auffällig ( $V=6,83 > P=6,6 > R=6,33$ ) auffällig. Dagegen besteht in Paradigma 2 eine Abweichung lediglich zwischen den Dimensionen V und P (0,17). Im ersten Paradigma übersteigt der P-Wert den R-Wert noch um 0,34, im zweiten weisen beide Achsen dagegen einen identischen Wert von 8,5 auf.

Beim Grad der akzeptierten Versicherheitlichung unterscheiden sich beide Paradigmen deutlich voneinander. Die Bereitschaft zur Anhebung des staatlichen Zwangsniveaus bei der TBK ist in beiden Untersuchungszeiträumen

<sup>190</sup> Der offensichtliche Widerspruch, wonach eine gleiche Veränderung in der Zeilensumme ( $V+11$  und  $P+11$  in ZP2) zu abweichenden durchschnittlichen Veränderungen führt ( $V+1,83$  und  $P+1,84$ ), ist auf einen Rundungsfehler zurückzuführen.

überdurchschnittlich ausgeprägt. Während sie in Paradigma 1 noch moderat ausfällt (6,83), ist sie in Paradigma 2 bereits recht deutlich angewachsen (+1,84), womit die V-Achse insgesamt die zweitstärkste Veränderung aufweist. In beiden Fällen bildet die Zieldimension des akzeptierten Zwangsniveaus den jeweils höchsten Wert. Damit ist den in beiden Untersuchungszeiträumen verfolgten Politiken das Kalkül gemeinsam, wonach zur Erhöhung der Sicherheit vor terroristischen Gewaltwirkungen vor allem der Ausbau der staatlichen Sicherheitsarchitektur sinnvoll ist und Freiheitsrechte hinter dem Sicherheitserfordernis grundsätzlich zurückstehen müssen. Diese Kalkulation fällt dabei in Paradigma 2 vergleichsweise stärker zuungunsten der liberalen Freiheitsrechte aus.

In der Frage des vermuteten operativen Potentials auf Seiten des terroristischen Gegners unterscheiden sich die gewonnenen Ergebnisse ebenfalls erheblich. Während Paradigma 1 eine mäßig überdurchschnittliche Gefährdung durch substaatliche Gewaltakteure annimmt (6,67), steigt dieser Wert im zweiten Untersuchungszeitraum und nimmt in Paradigma 2 schließlich den Wert 8,5 an. Die Veränderung beträgt hier +1,83. Damit wächst diese Zieldimension zwar am relativ schwächsten, wenn auch – etwa im Vergleich zur V-Achse – nur geringfügige Abweichungen bestehen. Das Aufkommen des „New Terrorism“ während des zweiten Untersuchungszeitraums hat offenkundig zu einer deutlichen Erhöhung der an solche Organisationen durch politische Entscheidungsträger attribuierten operativen Fähigkeiten geführt.

Die Dimension der Effektivität staatlicher Zwangsanwendung in der TBK ist im ersten Paradigma am schwächsten ausgeprägt (6,33). Die Differenz zwischen beiden beträgt in dieser Zieldimension 1,89 und stellt damit den Bereich der relativ stärksten Zunahme innerhalb des zweiten Paradigmas dar. Im zweiten Untersuchungszeitraum scheinen politische Entscheidungsträger demnach deutlich eher davon auszugehen, dass terroristische Gruppierungen anfällig gegen staatliche Zwangsmaßnahmen sind und dass Gewalt zur Bekämpfung terroristischer Gegner effektiv eingesetzt werden kann (8,5).

Auffällig ist die Differenz zwischen dem Grad der akzeptierten Versicherheitlichung und der vermeintlichen Responsivität des Gegners. Zentralparadigma 1 zeigt die Bereitschaft, den Grad staatlicher Zwangsanwendung in der TBK zu erhöhen. Gleichzeitig scheinen politische Entscheidungsträger nicht entsprechend stark davon überzeugt zu sein, dass Zwangsmaßnahmen gegen

terroristische Akteure auch effektiv zum Einsatz gebracht werden können ( $V=6,83$ ;  $R=6,33$  bzw.  $V=41$ ;  $R=38$ ). Zentralparadigma 2 zeigt für diesen Zusammenhang zwar ebenfalls eine Abweichung. Diese fällt allerdings sehr viel geringer aus ( $V=8,67$ ;  $R=8,5$  bzw.  $V=52$ ;  $R=51$ ). Es kann vermutet werden, dass die Ursache für diese an sich widersprüchliche Abweichung in der konkreten Konstellation der jeweiligen Auseinandersetzung zu suchen ist. Der dem ersten Paradigma zugrunde liegende Untersuchungszeitraum ist vornehmlich durch die Auseinandersetzung mit solchen terroristischen Phänomenen geprägt, deren Gefährdungspotential begrenzt war und damit vor allem die innere Sicherheit der Bundesrepublik betraf. Ihre Rückzugsräume lagen ferner größtenteils im Inland und waren darüber hinaus in aller Regel den Sicherheitsbehörden unbekannt. Aus diesen Gründen erschien staatlicher Zwang in Ermangelung konkreter Anwendungsmöglichkeiten verhältnismäßig ineffektiv. Die im ersten Teil dieser Arbeit erörterten Veränderungen in terroristischen Gefährdungspotentialen treten demgegenüber erst in der zweiten Untersuchungsphase zutage und beeinflussen das Verhältnis zwischen Versicherheitlichung und Responsivität entsprechend.

Die zunehmende Inter-, bzw. Transnationalisierung terroristischer Agenden in Verbindung mit der Fähigkeit sowie der Bereitschaft zur Erzeugung kriegsähnlicher Schäden bewirkt in dieser Phase einen umfassenden sicherheitspolitischen Paradigmenwandel, da nicht mehr ausgeschlossen werden kann, dass auch nicht-staatliche Akteure angesichts der Komplexität und Interdependenz sozio-ökonomischer Systeme sowie der gleichzeitigen Verbilligung der Kriegsführung potentiell katastrophale Wirkungen erzielen können. Zwar sind diese Akteure infolge des Bedeutungsverlusts klassischer Staatengrenzen dem Kriterium der Territorialität weitgehend entzogen. Die Universalität der islamistisch-extremistischen Bedrohung hat gleichwohl zu ausgeprägten internationalen sicherheitspolitischen Kooperationen geführt und damit vor allem die Leistungsfähigkeit der Nachrichtendienste erheblich gesteigert, wodurch territoriale Ausbildungs- und Rückzugsräume besser aufgeklärt werden können. Liegen diese, wie im Falle Afghanistans, in einem territorial abgrenzbaren Raum, so können dort eher konkrete Zwangsmaßnahmen zu Erfolgen in der TBK führen und damit bei politischen Entscheidungsträgern den Eindruck einer höheren mutmaßlichen Effektivität hervorrufen. Die parallele Beobachtung, wonach die

am relativ stärksten angewachsene Zieldimension die der Responsivität ist, erhöht die Schlüssigkeit dieser Überlegung weiter.

Zusammenfassend ergeben sich vor allem folgende Schlüsse: Während des ersten Untersuchungszeitraums entwickelte sich eine relativ schwankungsfreie strategische Kultur der TBK in der Bundesrepublik Deutschland, die durch eine mäßig überdurchschnittliche Bereitschaft zur Ergreifung realpolitischer Mittel charakterisiert war. Dem terroristischen Gegner wurde in dieser Phase ein überdurchschnittliches Disruptionspotential zugeschrieben, wenngleich eine vitale Gefährdung i. S. einer Erzeugung kriegsähnlicher Schadenslagen nicht angenommen wurde. Die Anwendung staatlicher Zwangsmittel zur TBK erschien den politischen Führungen unter den Einschränkungen eines vor allem im Inneren operierenden, kaum aufklärbaren und aufgrund einer begrenzten Agenda operierenden Terrorismus durchweg als überdurchschnittlich effektiv. Im zweiten Untersuchungszeitraum ist eine strategische Kultur der TBK evident, welche die Ausrichtung der Vorgegangenen zwar grundsätzlich fortschreibt, jedoch in allen Zieldimensionen dem realpolitischen Paradigma noch stärker zuneigt. Damit ist keine graduelle und minutiöse Veränderung, sondern vielmehr ein Bruch in der strategischen Kultur der deutschen TBK nach 2001 zu verzeichnen. Die Literatur zur SKA hält solche Brüche wie erörtert dann für möglich, wenn plötzliche Veränderungen zu neuen strategischen Erfahrungen eines Staates führen. Nimmt man an, dass der 11. September 2001 jähe strategisch-kulturelle Umgestaltungen auslösen konnte, so kann diese These am Beispiel der deutschen strategischen Kultur der TBK nach 2001 belegt werden.

## **8 Zusammenfassung und Ausblick**

### **8.1 Terror, Anti-Terror und strategische Kultur**

Das weltweite Erstarken terroristischer Gewaltphänomene hat in zu einem mehrfachen sicherheitspolitischen Paradigmenwechsel geführt.

Entgegen anderer Mutmaßungen zeichnen sich terroristische Täter zuvörderst durch Normalität und Rationalität aus. Die Logik ihrer Kampagnen sieht die Erreichung eines längerfristigen, letztlich politischen Zieles durch die wiederholte Erfüllung kurzfristiger, taktischer Ziele vor. Dabei unterliegen diejenigen Gruppen einem inhibitorischen Moment der Gewaltbeschränkung, die aufgrund einer potentiell verhandelbaren Agenda operieren und Gewalt in tatsächlicher oder eingebildeter Vormundschaft im Namen eines selbst passiven, diesseitigen Dritten anwenden. Demgegenüber funktioniert die terroristische Handlungs- und Rechtfertigungslogik unter dem Eindruck religiös konturierter oder aus politisierter Religion abgeleiteter Zielsetzungen insoweit anders, als es in diesen Fällen nicht auf den Zuspruch und die Unterstützung durch einen diesseitigen Dritten ankommt. Die Vermutung, dass damit auch das inhibitorische Moment zunehmend schwächer wirkt, religiös motivierter Terrorismus mithin gewalttätiger ist, kann empirisch untermauert werden. Eine Reihe terroristischer Großschadensereignisse in der Vergangenheit zeigt, dass neben der Erzeugung von Angst und Aufmerksamkeit zunehmend auch das Erzielen kriegsähnlicher Zerstörungen von solchen Tätern nicht nur in Kauf genommen wird, sondern in der Tat eine entscheidende Rolle im strategischen Kalkül solcher Gruppierungen spielt. Angesichts des gestiegenen Gewaltpotentials und der verstärkten Proliferation von Hochtechnologie und Know-how, z. B. aus sowjetischer „Konkursmasse“, muss die Perspektive eines terroristischen Einsatzes von MVW, bzw. vergleichbare Wirkungen hervorrufenden Technologien ernst erschienen. Ungelöste Regionalkonflikte und ökonomische Disparitäten tragen indessen zur fortgesetzten Radikalisierung bei und sichern terroristischen Organisationen so einen ungebrochenen Zufluss an Nachwuchs. Zudem verfügen große und umfeldstarke Organisationen wie al-Qaida über beträchtliche Finanzmittel.



Zur selben Zeit sinken angesichts des technologischen Fortschritts die Kosten zur Erzeugung verheerender, kriegsähnlicher Schadenslagen. Der im Moore'schen Gesetz niedergelegte exponentielle Kapazitätszuwachs bei Mikroprozessoren bei gleichzeitiger Verbilligung ihrer Herstellung eröffnet zwar einerseits enorme ökonomische Potentiale. Andererseits hat die solchen Technologien innewohnende „Hebelkraft“ dazu geführt, dass auch substaatliche Akteure mittlerweile Zugriff auf Fähigkeiten haben, die vormals allein Staaten zugänglich waren. Die Nutzung moderner Hochtechnologie durch nichtstaatliche Gruppen beschränkt sich unterdessen nicht mehr lediglich auf Rekrutierung, Ausbildung und Mobilisierung, sondern hat mittlerweile auch in den konkreten terroristischen Akt Einzug gehalten, etwa da, wo Verkehrsflugzeuge als Rammwaffen eingesetzt, IEDs durch Mobiltelefone ferngezündet oder Datenströme sabotiert werden. Das neue technologische Umfeld ermöglicht es Individuen und Gruppen zu reisen, zu kommunizieren und zu wirtschaften, ohne dass dazu staatliche Unterstützung notwendig wäre. In einer terroristischen Handlungswelt bedeutet dies die Möglichkeit zur Planung, Finanzierung und Koordinierung weltweiter Anschlagsvorhaben, ohne dass es dabei auf Staatsgrenzen oder Rechtsvorschriften ankäme. Angesichts des zunehmenden Vernetzungsgrades sozioökonomischer Bezugs- und Austauschsysteme gewinnt die Kombination aus erhöhter terroristischer Gewaltbereitschaft und technologischen Kapazitätszuwächsen Bedeutung für die Anfälligkeit staatlicher und überstaatlicher Infrastrukturen gegen terroristische Gewalt. Kritische Infrastrukturen sind zunehmend konzentrierter, komplexer und stehen gemeinhin miteinander in Wechselwirkung. Damit ist es für einen terroristischen Akteur sehr viel leichter geworden, umfassende Wirkungen durch die Störung nur eines Elements zu erzielen.

Diese Entwicklungen wirken potentiell intensiv auf die Sicherheit von Staaten ein, weshalb die Bekämpfung terroristischer Gruppierungen dem Bereich staatlicher Aufgabenerfüllung zuzuschlagen ist. Die Interpretation des Konflikts mit Terroristen fällt dabei bisweilen sehr disparat aus, weshalb sich Bekämpfungsstrategien bisweilen deutlich voneinander unterscheiden. Dabei stehen sich jedoch grundsätzlich die Konzeptionen „Terrorismus als Krieg“ und „Terrorismus als Verbrechen“ gegenüber. Unabhängig von der Frage, ob ein Staat die Auseinandersetzung als die Verletzung seiner Rechtsordnung oder aber als kriegerischen Akt beurteilt, ergeben sich für den Einsatz seines Instrumentariums stets politische, rechtliche und operative

Problemstellungen. Dabei steht für Demokratien aufgrund des Erfordernisses, die Sicherheit ihrer Bürger zu gewährleisten und gleichzeitig deren individuelle Freiheit zu achten, letztlich ihre eigene Legitimität zur Disposition. In organisatorischer Hinsicht äußert sich die Diversifizierung von Sicherheitsrisiken in einer Entdifferenzierung bei der Sicherheitsproduktion. Die in diesem Zusammenhang wesentlichste Entwicklung ist die wachsende Verflechtung sicherheitspolitischer Aufgabenerfüllung angesichts der zunehmenden Überschneidung von äußerer und innerer Sicherheit. In diesem Prozess konvergieren die nach klassischem Verständnis getrennten Sphären staatlicher Sicherheit, wodurch Streitkräfte zunehmend Polizeiaufgaben wahrnehmen und Polizeien verstärkt zur Durchführung „robusterer“ Aufgaben auch im internationalen Rahmen herangezogen werden. Vor dem Hintergrund des dargelegten Zusammenhangs aus steigender terroristischer Gewaltbereitschaft, technologischer Dispositive und gesteigerter Verwundbarkeit interdependenter Strukturen betrifft die Gefährdung durch terroristische Akteure Bereiche der inneren und äußeren Sicherheit gleichermaßen. Damit sind die konkreten Inhalte staatlicher Terrorismusbekämpfung auf der Schnittfläche beider Sphären anzusiedeln. Infolge der fehlenden Institutionalisierung dieses Funktionsraums existiert die Terrorismusbekämpfung in einem eigenständigen Bereich als „virtuelles Politikfeld“

Grundsätzlich erlaubt die strategisch-kulturelle Analyse Aussagen darüber, wie politische Entscheidungsträger weltpolitische Vorgänge beurteilen und wie aufgrund individueller Weltbilder strategische Alternativen in eine Rangordnung gebracht werden. Strategischen Kulturen sind mindestens semipermanent, was prinzipiell auch Aussagen über zukünftig zu erwartendes Staatenverhalten erlaubt. Nur im Falle externer Einwirkungen außerordentlichen Ausmaßes kann eine jähe Verschiebung strategisch-kultureller Standpunkte angenommen werden. Im Zusammenhang mit dem vielfach in Politik, Öffentlichkeit und Wissenschaft geäußerten Vorwurf, die Terrorismusbekämpfungspolitik der Bundesrepublik habe nach dem 11. September 2001 deutlich „realpolitische“ Züge angenommen und sich insoweit von der „deutschen Kultur der Zurückhaltung“ entfernt, stand die Frage nach einer theoretischen Durchdringung und empirischen Überprüfung dieser These im Raum. Mit dem Untersuchungsverfahren des „kulturellen Realismus“ steht ein Instrument zur Verfügung, welches normative Einflussfaktoren auf sicherheitspolitische Entscheidungen so operationalisiert, dass einer deterministischen Reduktion der

Beziehung zwischen Kultur und konkretem Verhalten vorgebeugt wird. Durch die Aufnahme einer auf die Hierarchisierung strategischer Alternativen einwirkenden kulturellen Variablen ist der Ansatz zudem einem ausschließlich strukturalistischen Modell überlegen.

Das Verfahren entstammt jedoch grundsätzlich dem Sektor der Außenpolitikanalyse. Gleichwohl konnte nach einigen Modifikationen in der Modellierung die Anwendbarkeit auch für Belange der Terrorismusbekämpfung bejaht werden. Die anschließende Untersuchung förderte für den als formativ erachteten Zeitraum von 1972 bis 2000 eine erste, relativ stabile und moderat in Richtung des realpolitischen Paradigmas ausschlagende strategische Kultur zutage. Für die Beantwortung der Frage, ob seit dem 11. September 2001 tatsächlich auf Veränderungen in den normativen Grundlagen deutscher Terrorismusbekämpfung erkannt werden muss, war die Ermittlung eines zweiten Paradigmas als Vergleichsfolie kritisch. Tatsächlich lieferte dieses den Befund einer im Vergleich zu ihrem Vorgänger sehr deutlich „realpolitisch“ ausgerichteten strategischen Kultur der Terrorismusbekämpfung. Damit konnte die These von der seit dem 11. September 2001 zunehmenden „Versicherheitlichung“ deutscher Antiterrorpolitik aus einer empirischen Perspektive bejaht werden. Ferner konnte ein Beleg für die in der Literatur geäußerte Vermutung erbracht werden, wonach tiefgreifende, externe Einflüsse die Semipermanenz strategischer Kulturen brechen können. Mit der Operationalisierung des kulturellen Realismus zur Untersuchung nationaler Terrorismusbekämpfung konnte zudem ein Vorschlag zur politikwissenschaftlichen Methodologie unterbreitet werden. Im Rahmen der durchgeführten Fallstudie ergab sich außerdem die praktische Eignung der Methode.

## **8.2 Ausblick**

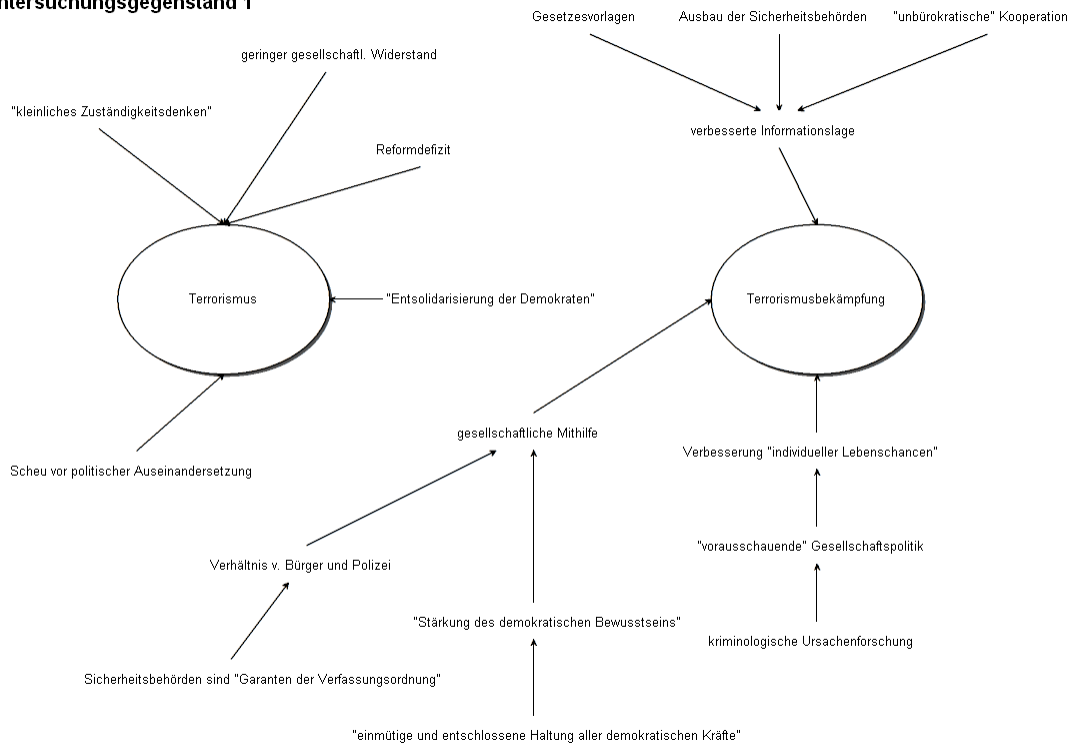
Aus der Perspektive traditioneller Strategieforschung liegt der zentrale Aspekt der Anschläge vom 11. September 2001 nicht im Ausmaß der konkreten Zerstörung, sondern vielmehr in der Erkenntnis, dass die Aussicht auf die Provokation eines groß dimensionierten, militärischen Konflikts mit den USA im Kalkül von al-Qaida offenbar keine Rolle gespielt hat. Der klassische Mechanismus der Abschreckung eines Angriffs durch die implizite Androhung von Folgegewalt ist damit jedenfalls in Bezug auf

substaatliche Gewaltakteure offenkundig nutzlos. Diese nutzen zunehmend die sich aus exponentiell wachsender Leistungsfähigkeit von Hochtechnologie und der weltweiten ökonomischen und sozialen Integration ergebende strategische „Hebelkraft“ für ihre Zwecke. Damit büßt der Nationalstaat sein traditionelles Monopol auf Kriegführung ein, während er sich mit einem Gegner konfrontiert sieht, der seinerseits vom Kriterium der Territorialität entbunden ist. Klassische Mechanismen zur Abwendung, bzw. zum Management von Sicherheitsbedrohungen verlieren abseits trinitarischer Konfliktkonstellationen weitgehend ihre Wirksamkeit, wodurch letztlich kriegerische, bzw. kriegsähnliche Gefährdungen für Staaten nicht mehr primär von anderen Staaten, sondern von privaten Gewaltakteuren ausgehen. In den wenigen Fällen, in denen heute noch Nationalstaaten aus eigenem Entschluss gegeneinander Krieg führen, besteht weniger die Gefahr eines Übergreifens des Konflikts auf Anrainerregionen oder die Übernahme der Auseinandersetzung durch sich antagonistisch gegenüberstehende Machtblöcke. Die von zwischenstaatlichen Kriegen ausgehende Gefährdung liegt vielmehr in dem sicherheitspolitischen Vakuum, das sie erzeugen und in dessen Grenzen substaatliche Akteure infolge der verminderten bzw. völlig zum Erliegen gekommenen politischen Steuerungsfähigkeit prosperieren können. Zwar scheint der Nationalstaat nicht länger der Monopolist des Kriegs zu sein. Es wäre jedoch ein Fehler, mit der Abnahme trinitarischer Konflikte auch das Verschwinden klassischer Kriegsgründe anzunehmen, denn ökonomische, soziale, religiöse oder ethnische Konfliktursachen bestehen nicht nur fort, sondern scheinen sich angesichts weltweiter politischer Fragmentierung sogar zu verdichten. Die Veränderung liegt vielmehr in der Tatsache, dass die aus diesen Ursachen erwachsenen Kriege nicht mehr von Staaten, sondern von Akteuren unterhalb der Staatlichkeitsschwelle ausgetragen werden.

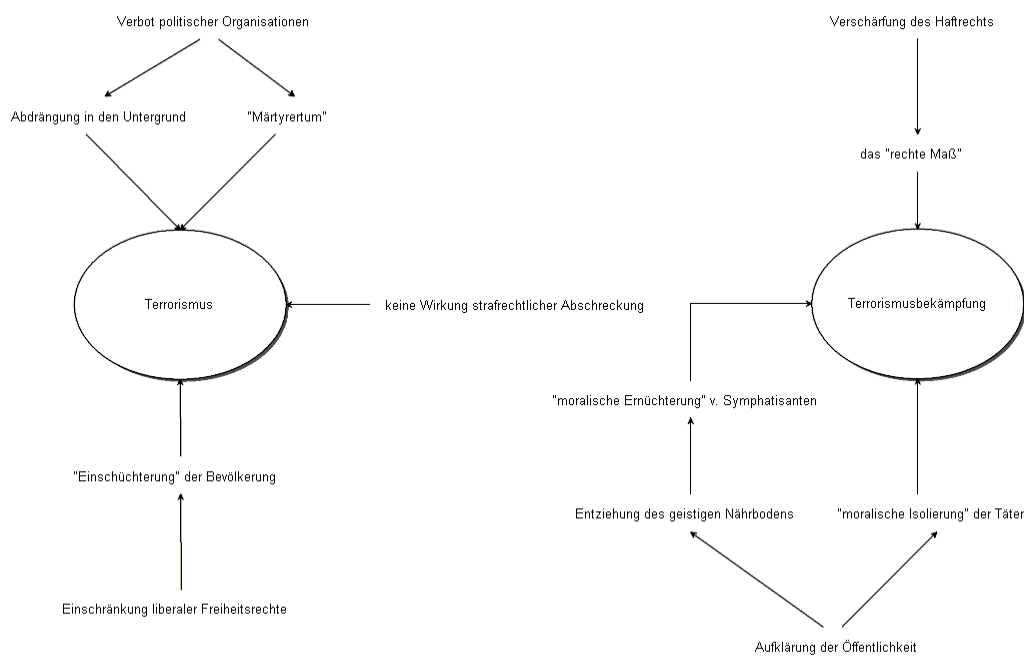
Die Bekämpfung substaatlicher, terroristischer Strukturen wird auf absehbare Zeit das sicherheitspolitische Wägen und Handeln von Staaten entscheidend beeinflussen. Angesichts der Komplexität terroristischer Risiken sowie der aufgezeigten Veränderungspotentiale erfordert eine umfassende Sicherheitsvorsorge gegen terroristische Gewalt auf Seiten des Staates heute mehr denn je die Bereitschaft zur fortlaufenden Reorganisation politischer, rechtlicher und administrativer Strukturen sowie der Neubestimmung von Funktionen und Verantwortlichkeiten innerhalb des Systems staatlicher Sicherheitsgewährleistung.

## Anhang

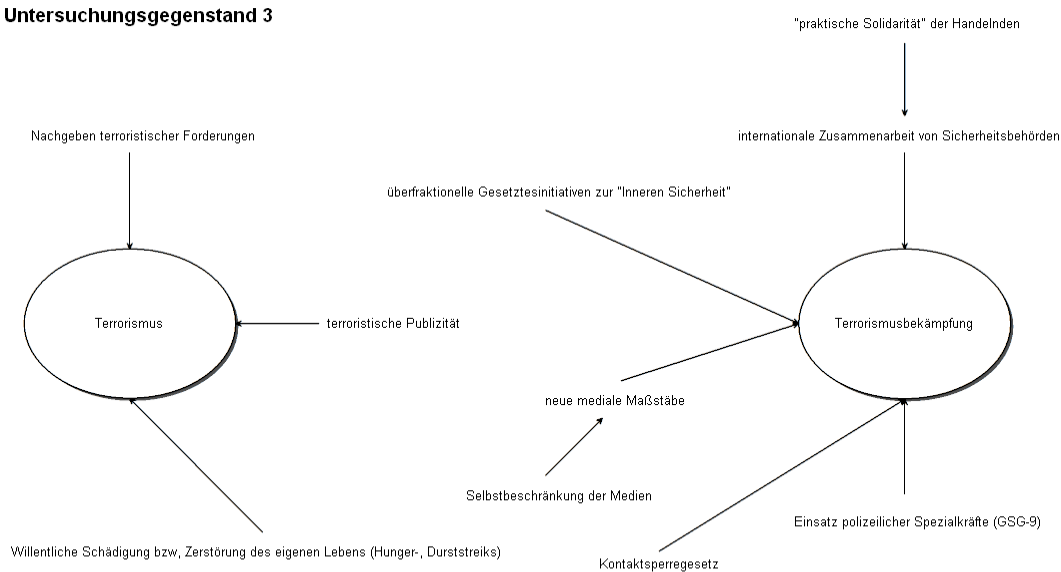
### Untersuchungsgegenstand 1



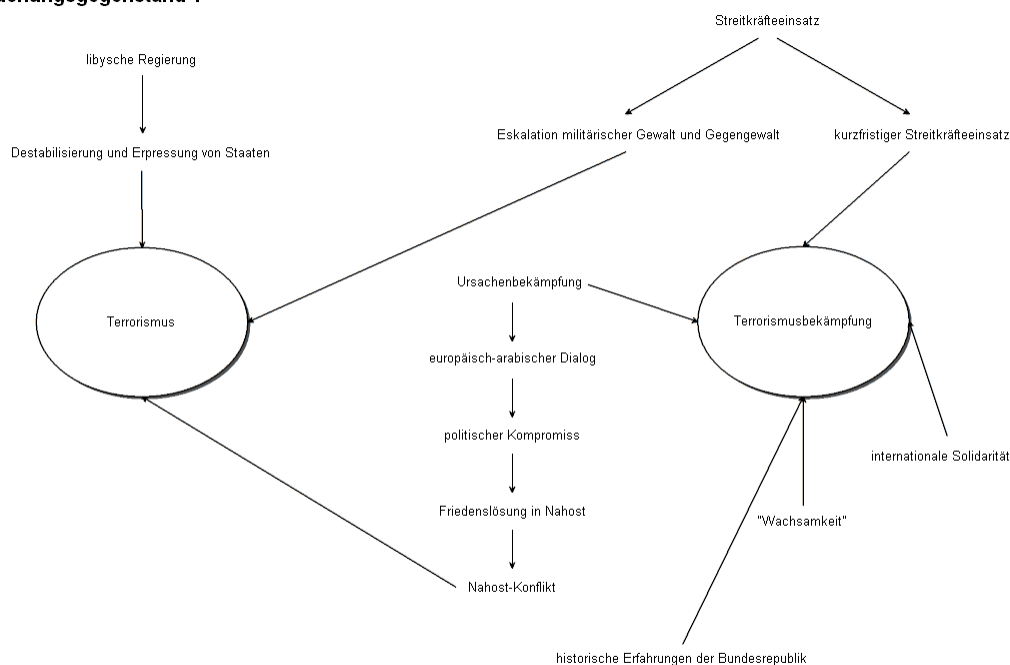
### Untersuchungsgegenstand 2



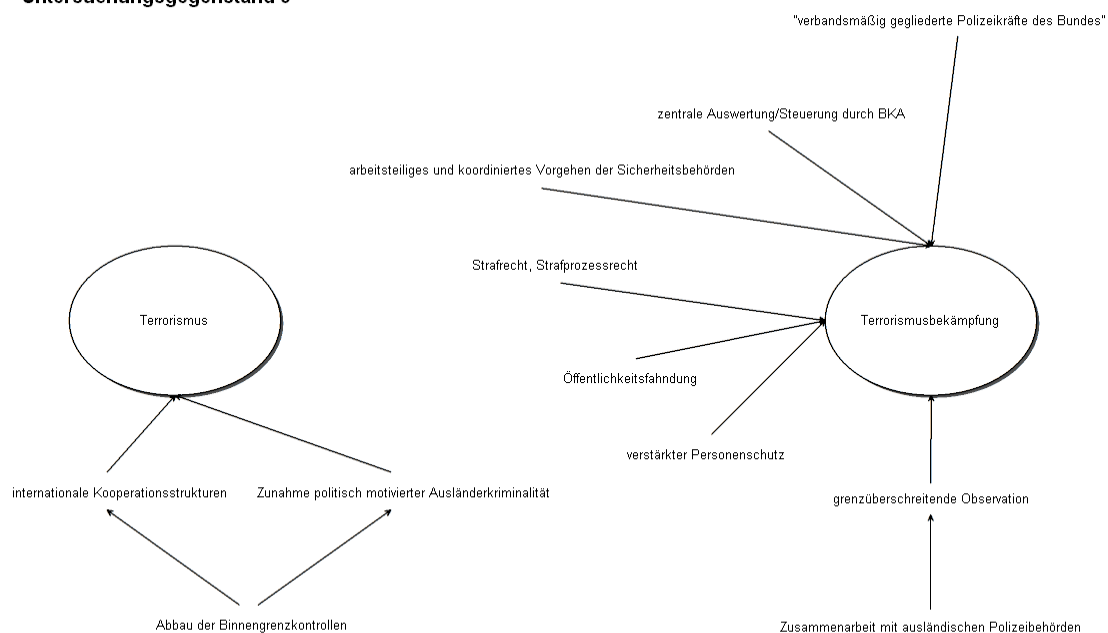
### Untersuchungsgegenstand 3



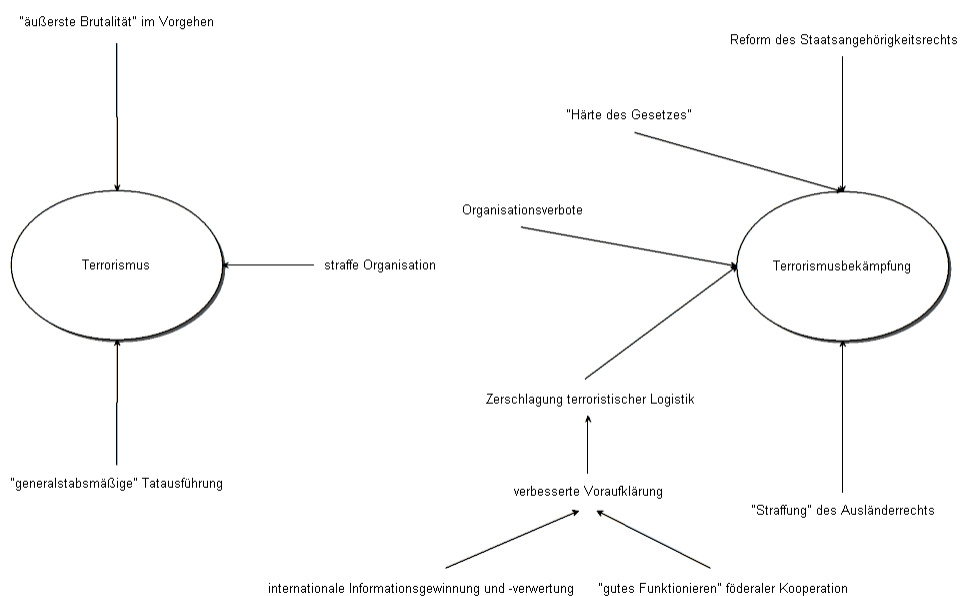
### Untersuchungsgegenstand 4



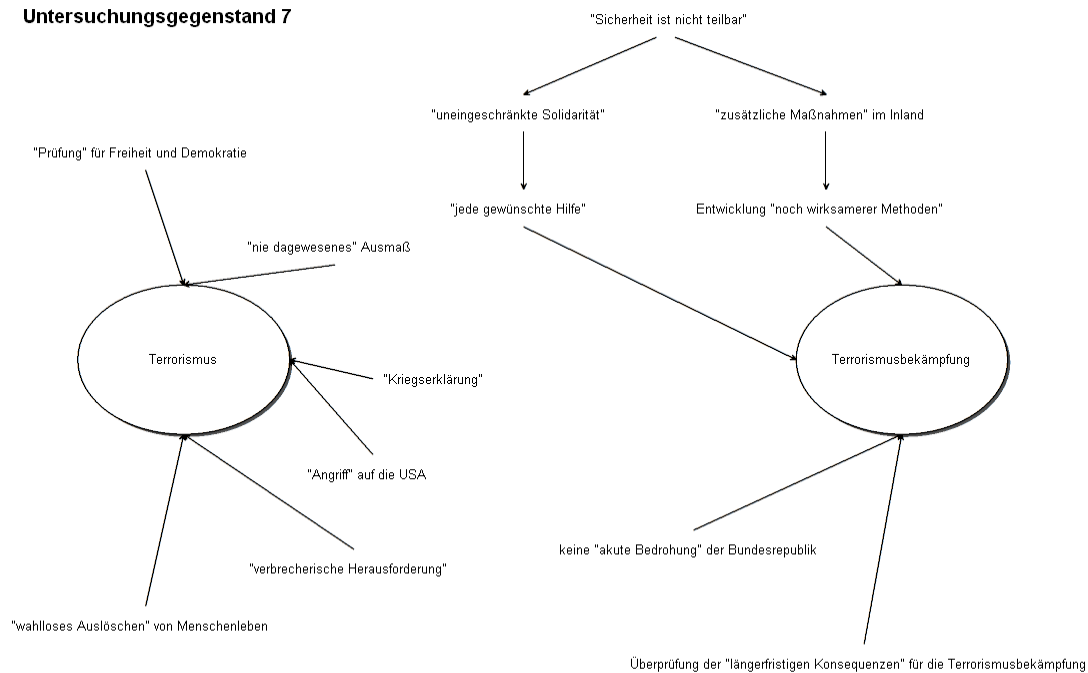
## Untersuchungsgegenstand 5



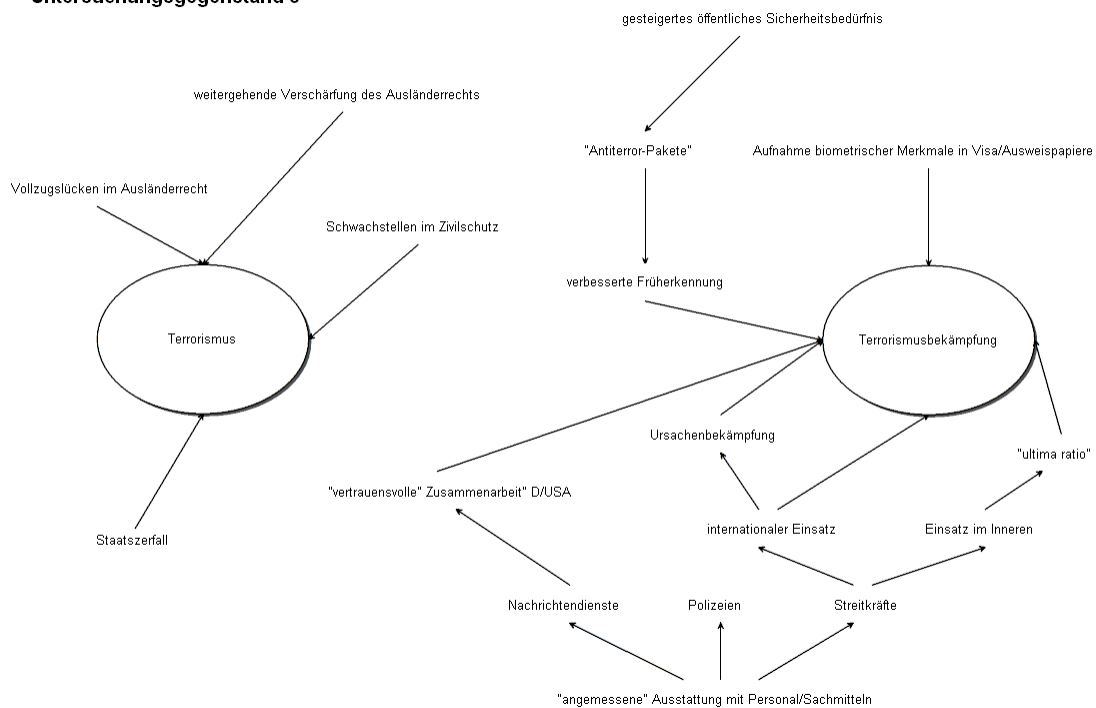
## Untersuchungsgegenstand 6



### Untersuchungsgegenstand 7

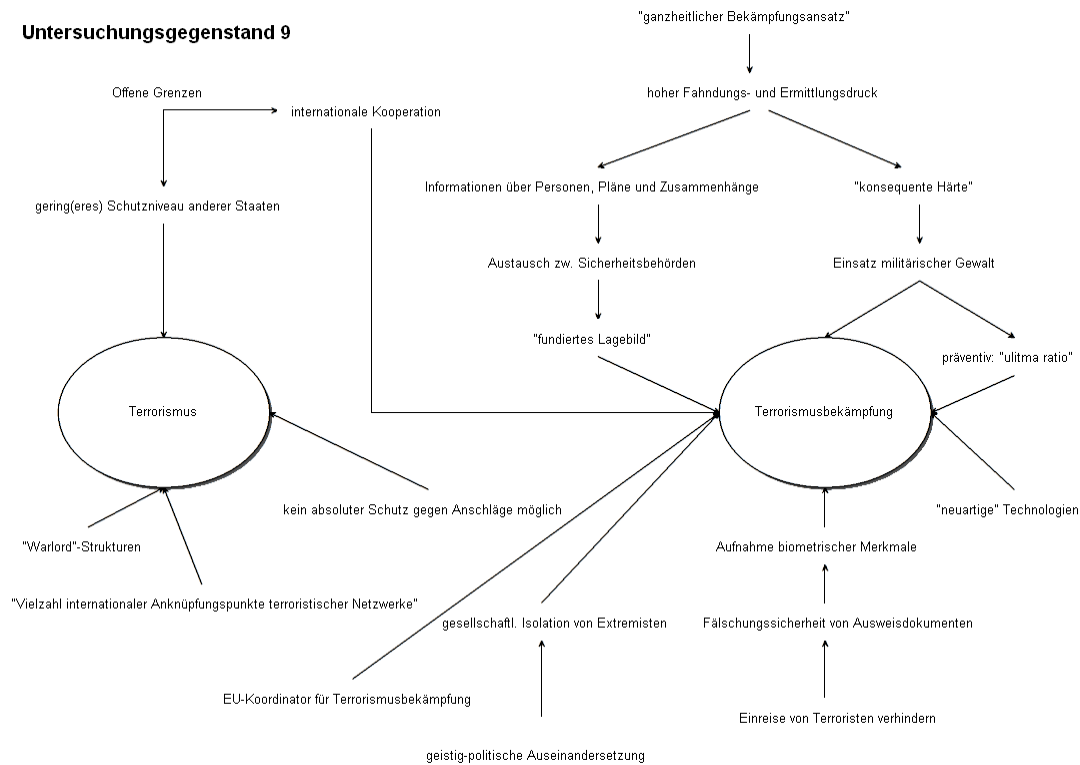


### Untersuchungsgegenstand 8

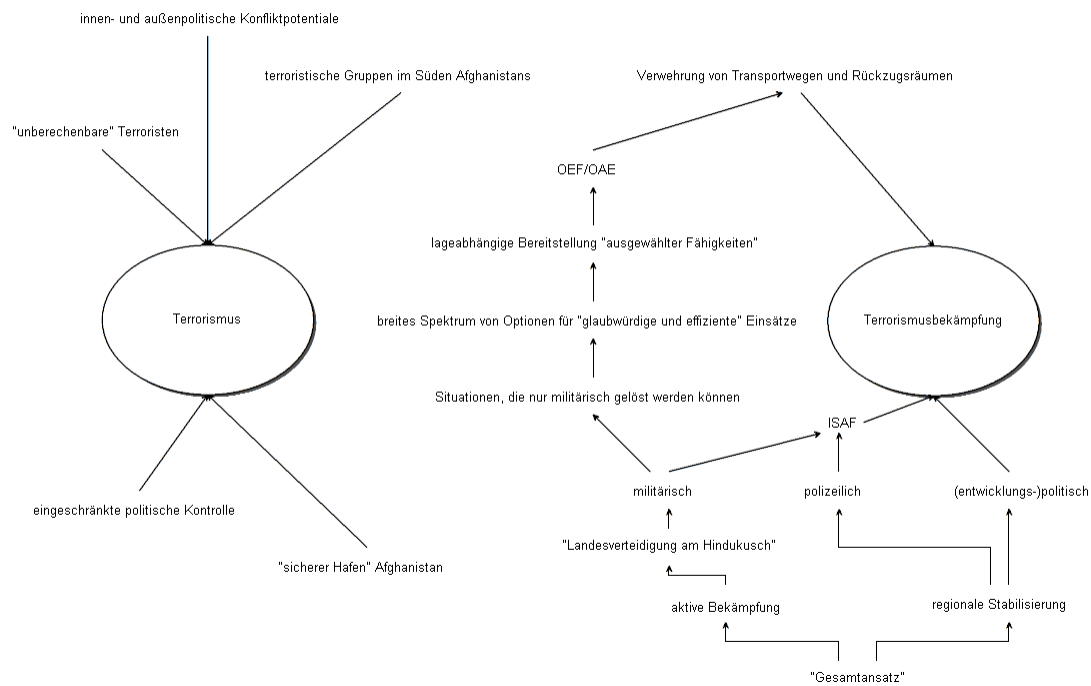




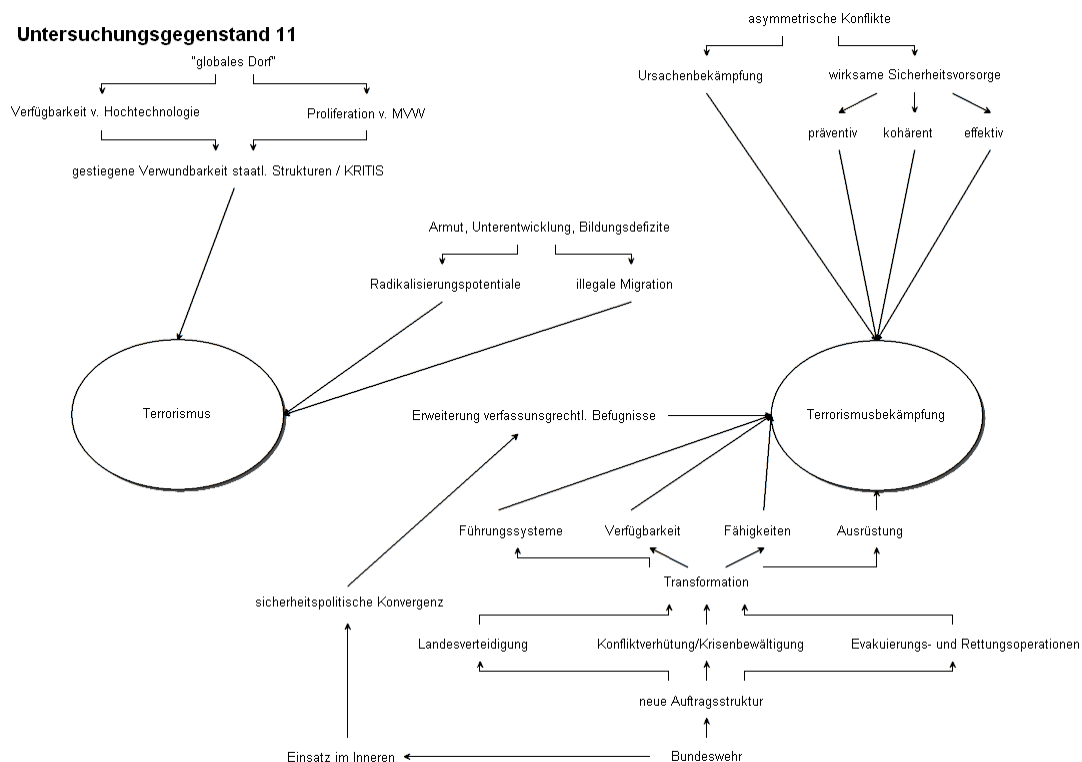
### Untersuchungsgegenstand 9



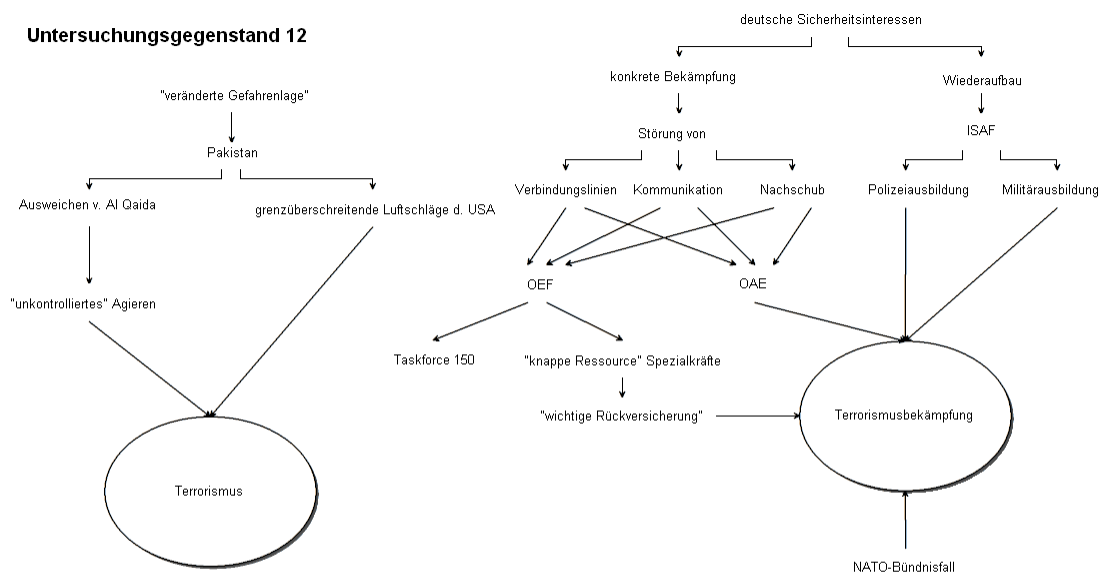
### Untersuchungsgegenstand 10



### Untersuchungsgegenstand 11



### Untersuchungsgegenstand 12



## Literaturverzeichnis

- Abrahams, Max (2006): Why Terrorism Does Not Work. *International Security* 31 (2), S. 42-78.
- Alexander, Yonah; Swetnam, Michael S. (2001): Usama bin Laden's al-Qaida: Profile of a Terrorist Network. Ardsley, NY: Transnational.
- Allison, Graham T. (2006): Confronting the Specter of Nuclear Terrorism. London: Sage.
- Allison, Graham T. (2005): Nuclear Terrorism: The Ultimate Preventable Catastrophe. New York: Henry Holt.
- Allison, Graham T.; Kokoshin, Andrei (2003): The New Containment: An Alliance Against Nuclear Terrorism. In: Kayyem, Juliette N.; Pangi, Robin L. (Hg.), *First To Arrive: State and Local Responses to Terrorism*, Cambridge, Mass.: MIT Press, S. 9-20.
- Allison, Lincoln (2003): Police. In: Mc Lean, Iain; McMillan, Alistair (Hg.), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford: Oxford Univ. Press, S. 411-412.
- Almond, Gabriel (1987): Politische Kultur-Forschung: Rückblick und Ausblick. In: Berg-Schlosser, Dirk; Schissler, Jakob (Hg.), *Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 27-39.
- Almond, Gabriel; Verba, Sidney (1965): *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Boston: Little Brown.
- Andreas, Peter; Price, Richard (2001): From War Fighting to Crime Fighting: Transforming the American National Security State. *International Studies Review* 3 (3), S. 31-52.
- Arbeitsgemeinschaft historischer Forschungseinrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland (2008): Demokratischer Staat und terroristische Herausforderung: Terrorismusbekämpfung in den 1970er Jahren in Italien und Deutschland. <http://www.ahf-muenchen.de/Tagungsberichte/Berichte/pdf/2008/098-08.pdf>. Zugriff am 27.05.2008.
- Arendt, Hannah (2008): *Macht und Gewalt*. München: Piper.
- Arquilla, John; Ronfeldt, David (2000): *Swarming and the Future of Conflict*. Santa Monica, CA: RAND.
- Arreguin-Toft, Ivan (2001): How The Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict. *International Security* 26 (1), S. 93-128.
- Auswärtiges Amt (2003): Bericht der Bundesregierung zum Stand der Bemühungen um Rüstungskontrolle, Abrüstung und Nichtverbreitung sowie über die Entwicklung der Streitkräftepotentiale: Jahresabrüstungsbericht 2002, Berlin.
- Axelrod, Robert (1976): *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Baird, Richard (2006): Pyro-Terrorism –The Threat of Arson-Induced Forest Fires as a Future Terrorist Weapon of Mass Destruction. *Studies in Conflict and Terrorism* 29 (5), S. 415-428.

- Baker, Ralph (2007): HUMINT-Centric Operations: Developing actionable Intelligence in the Urban Counterinsurgency Environment. *Military Review* 87 (2), S. 12-22.
- Bamberger, Günter G. (2005): Lösungsorientierte Beratung: Praxishandbuch. Weinheim: Beltz, PVU.
- Barkun, Michael (Hg.) (1996): Millennialism and Violence. London: Routledge.
- Barnaby, Frank (2003): How to Build a Nuclear Bomb and Other Weapons of Mass Destruction. London: Granta Publications.
- BBC News (2005): 'Shoot-to-kill' Policy to Remain. Police leaders say they will not abandon their "shoot-to-kill" policy and warn more innocent people could be killed in the fight against terrorism, 25.07.2005, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4713199.stm>. Zugriff am 02.10.2008.
- Beckman, James (2007): Comparative Legal Approaches to Homeland Security and Anti-Terrorism. Aldershot: Ashgate.
- Beering, Peter S. (2003): Assessing Infrastructure Vulnerability and Security. In: Kayyem, Juliette N.; Pangi, Robyn L. (Hg.), First To Arrive: State and Local Responses To Terrorism, Cambridge, Mass.: MIT Press, S. 21-37.
- Bell, Sandra J. (2006): Defending Critical Infrastructures and Systems. In: Brimmer, Esther (Hg.), Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches, Washington, D. C.: Center for Transatlantic Relations, S. 135-154.
- Bendiek, Annegret (2006): Die Terrorismusbekämpfung der EU: Schritte zu einer kohärenten Netzwerkpolitik. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Bergen, Peter L. (2001): Holy War, Inc: Inside the Secret World of Osama Bin Laden. London: Weidenfeld und Nicolson.
- Beyer, Cornelia (2008): Violent Globalisms: Conflict in Response to Empire. Aldershot: Ashgate.
- Biermann, Kai (2008): Kosmetische Korrekturen: Der Vermittlungsausschuss hat das BKA-Gesetz durchgewunken. Er nahm nur einige kleine Änderungen vor. Es bleibt dabei, dass das Gesetz wichtige Grundrechte aushebelt. [www.zeit.de/online/2008/52/bka-gesetz-vermittlungsausschuss](http://www.zeit.de/online/2008/52/bka-gesetz-vermittlungsausschuss). Zugriff am 17.12.2008.
- Bigo, Didier (1994): The European Internal Security Field: Stakes and Rivalries in a Newly Developing Area of Police Intervention. In: Anderson, Malcolm; den Boer, Monica (Hg.), Policing across National Boundaries, London: Pinter, S. 161-173.
- Bigo, Didier (2000): When Two Become One: Internal and External Securitisations in Europe. In: Williams, Michael C.; Kelstrup, Morten (Hg.), International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community., London: Routledge, S. 171-204.
- Blanck, Kathrin (2005): Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur. Wien/New York: Springer.
- Blumenwitz, Dieter (2002): Einsatzmöglichkeiten der Bundeswehr im Kampf gegen den Terrorismus. *Zeitschrift für Rechtspolitik* (3), S. 102-107.

- Booker, Lashon (2005): Learning From Nature: Applying Biomimetic Approaches To Military Tactics and Concepts. *The Edge* 9 (1), S. 10-11.
- Booth, Ken (1979): Strategy and Ethnocentrism. London: Croom Helm.
- Borchert, Heiko (2004): Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit. Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte. Hamburg Berlin Bonn: Verlag E.S. Mittler und Sohn GmbH.
- Borchert, Heiko; Pankratz, Thomas (2004): Homeland Security aus europäischer Perspektive. In: Borchert, Heiko (Hg.), Weniger Souveränität – Mehr Sicherheit: Schutz der Heimat im Informationszeitalter und die Rolle der Streitkräfte, Hamburg, Berlin, Bonn: E. S. Mittler & Sohn, S. 17-38.
- Bormann, Ernest G. (1983): Symbolic Convergence: Organizational Communication and Culture. In: Putnam, Linda L.; Pancanowsky, Michael E. (Hg.), Communication and Organizations: An Interpretive Approach, Beverly Hills: Sage, S. 99-122.
- Broms, Henri; Gahmberg, Henrik (1983): Communication to Self in Organizations and Cultures. *Administrative Science Quarterly* 28 (3), S. 482-495.
- Bubnoff, Eckhart von (2002): Terrorismusbekämpfung – eine weltweite Herausforderung. *Neue Juristische Wochenschrift* (37), S. 2672-2676.
- Bukow, Sebastian (2007): Politikfeld innere Sicherheit. In: Kümmel, Gerhard; Collmer, Sabine (Hg.), Die Bundeswehr heute und morgen: Sicherheitspolitische und militärsoziologische Herausforderungen, Baden-Baden: Nomos, S. 65-84.
- Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (2008): Schutz Kritischer Infrastrukturen in Deutschland. <http://www.bsi.bund.de/fachthem/kritis/index.htm>. Zugriff am 08.10.2008.
- Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (2008): CD&E: Concept Development and Experimentation. <http://www.bwb.org/01DB022000000001/vwContentByKey/W26MVFX7370INFODE>. Zugriff am 02.12.2008.
- Bundesministerium der Verteidigung (2006): Weißbuch 2006. Zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr, Berlin
- Bundesministerium der Verteidigung (2004): Grundzüge der Konzeption der Bundeswehr, Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (2003): Verteidigungspolitische Richtlinien für den Geschäftsbereich des Bundesministers der Verteidigung, Berlin.
- Bundesministerium der Verteidigung (1994): Weißbuch 1994, Bonn.
- Bundesministerium des Inneren (2008): Gemeinsames Terrorismusabwehrzentrum. [http://www.bmi.bund.de/nr\\_122688/Internet/Content/Common/Lexikon/G/GTAZ\\_\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/nr_122688/Internet/Content/Common/Lexikon/G/GTAZ__de.html). Zugriff am 04.10.2008.
- Bunker, Robert J. (1996): Nonlethal Weapons. USAF Academy Colorado: USAF Institute for National Security Studies.

- Burchill, Scott (2005): *The National Interest in International Relations Theory*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Burton, Fred (2006): *Dirty Bombs: Weapons of Mass Disruption*. <http://www.scnus.org/page.aspx?ID=101461>. Zugriff am 01.10.2008.
- Buzan, Barry et al. (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Calliess, Christian (2006): Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsverhältnis. *Juristenzeitung* 61 (7), S. 321-330.
- Campbell, James K. (1997): Weapons of Mass Destruction and Terrorism: Proliferation by Nonstate Actors. *Terrorism and Political Violence* 29 (2), S. 25-53.
- Cannon, Angie; Walsh, Kenneth (2002): Rethinking the Terror Fight. *US News and World Report*, 17. 06. 2002, (132), S. 14.
- Carlsnaes, Walter et al. (2002): *Handbook of International Relations*. London: SAGE.
- Carr, Caleb (2003): *Terrorismus – Die sinnlose Gewalt. Historische Wurzeln und Möglichkeiten der Bekämpfung*. München: Heyne.
- Carus, Seth (2001): The Rajneeshees (1984). In: Tucker, Jonathan B. (Hg.), *Toxic Terror: Assessing the Use of Chemicals and Biological Weapons*, Cambridge, Mass.: MIT Press, S. 115-137.
- Casey, Paul J. (2002): Remembering what we Do, Not what we View: The Plasticity of Everyday Cognitive Maps. *Australian Journal of Psychology* 54 (1), S. 1-9.
- Cha, Victor, D. (2001): Strategic Culture and the Military Modernization of South Korea. *Armed Forces & Society* 28 (1), S. 99-127.
- Charlesworth, William R. (2003): Profiling Terrorists: A Taxonomy of Evolutionary, Developmental and Situational Causes of a Terrorist Act. *Defence and Security Analysis* 19 (3), S. 241-264.
- Chow, James et al. (2005): *Protecting Commercial Aviation against the Shoulder-Fired Missile Threat*. Santa Monica, CA: RAND.
- Cirincione, Joseph et al. (2005): *Deadly Arsenals: Nuclear, Biological and Chemical Threats*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Cirincione, Joseph et al. (2002): *Deadly Arsenals: Tracking Weapons of Mass Destruction*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Claburn, Jeffrey (1994): Public Constraints on Assassination as an Instrument of U.S. Foreign Policy. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 7 (1), S. 99-106.
- Clarke, John L. (2003): The United States, Europe, And Homeland Security: Seeing Soft Security Concerns through a Counterterrorist Lens. *European Security* 13 (1), S. 117-138.
- Clutterbuck, Lindsay (2004): Law Enforcement. In: Kurth-Cronin, Audrey; Ludes, James M. (Hg.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Washington, D. C.: Georgetown University Press, S. 140-161.

- Corbin, Jane (2002): *The Base: In Search of al-Qaeda, the Terror Network that Shook the World*. London: Simon und Schuster.
- Cornish, Paul; Edwards, Jeffrey (2005): The Strategic Culture of the European Union: A Progress Report. *International Affairs* 81 (4), S. 801 – 820.
- Council of Foreign Relations (2008): Abu Nidal Organization (ANO), aka Fatah Revolutionary Council, the Arab Revolutionary Brigades, or the Revolutionary Organization of Socialist Muslims. <http://www.cfr.org/publication/9153/>. Zugriff am 16.07.2008.
- Crenshaw, Martha (2004): Terrorism, Strategies, and Grand Strategies. In: Kurth Cronin, Audrey; Ludes, James M. (Hg.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Washington, D. C.: Georgetown University Press, S. 74-93.
- Crenshaw, Martha (1991): How Terrorism Declines. *Terrorism and Political Violence* 3 (1), S. 69-87.
- Dalgaard-Nielsen, Anja; Hamilton, David (2006): *Transatlantic Homeland Security? Protecting Society in the Age of Catastrophic Terrorism*. London/New York: Routledge.
- Däniker, Gustav (1978): *Antiterror-Strategie: Fakten, Folgerungen, Forderungen: Neue Wege der Terroristenbekämpfung*. Frauenfeld: Huber.
- Dannreuther, Roland (2007): *International Security: The Contemporary Agenda*. Cambridge: Polity Press.
- Daum, Werner (2001): Universalism and the West: An Agenda for Understanding. *Harvard International Review* 23 (2), S. 19.
- Davis, Mike (2007): *Eine Geschichte der Autobombe*. Berlin; Hamburg: Assoziation A.
- De Jong, Peter; Berg, Insoo Kim (2008): *Lösungen (er)finden: Das Werkstattbuch der lösungsorientierten Kurztherapie*. Dortmund: Modernes Lernen.
- Deal, Terence E.; Kennedy, Allen A. (1982): *Corporate Cultures*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Denninger, Erhard (2002): Freiheit durch Sicherheit? Anmerkungen zum Terrorismusbekämpfungsgesetz. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (B 10-11), S. 22-30.
- Department of Defense (2008): *Dictionary of Military and Associated Terms*. Washington, D. C.: US Government Printing Office.
- Department of Homeland Security (2006): *National Infrastructure Protection Plan*. Washington, D. C.
- Department of Homeland Security (2002): *National Strategy for Homeland Security*. Washington, D.C.
- Dershowitz, Alan M. (2002): *Why Terrorism Works: Understanding the Threat, Responding to the Challenge*. New Haven: Yale University Press.
- Dessler, David (1991): Beyond Correlations: Toward a Causal Theory of War. *International Studies Quarterly* 35 (3), S. 337-355.

- Dessler, David (1989): What's at Stake in the Agent-Structure Debate. *International Organization* 43 (3), S. 441-473.
- Detterbeck, Steffen (2000): Öffentliches Recht: Staatsrecht, Verwaltungsrecht, Europarecht mit Übungsfällen. München: Vahlen.
- Deutch, John (1997): Terrorism: Think Again. *Foreign Policy* (107), S. 10-22.
- Deutscher Bundestag (2008): Beratung und Beschlussfassung des Antrags der Bundesregierung: Fortsetzung des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen –Drucksache 16/10720 – , Plenarprotokoll 16/185, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2005b): Beratung und Beschlussfassung des Antrags der Bundesregierung: Fortsetzung des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen –Drucksache 16/26 –, Plenarprotokoll 16/2, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2005a): Antrag der Bundesregierung: Fortsetzung des Einsatzes bewaffneter deutscher Streitkräfte bei der Unterstützung der gemeinsamen Reaktion auf terroristische Angriffe gegen die USA auf Grundlage des Artikels 51 der Satzung der Vereinten Nationen und des Artikels 5 des Nordatlantikvertrags sowie der Resolutionen 1368 (2001) und 1373 (2001) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2004): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dietrich Austermann et al. – Drucksache 15/2868 –:Fortführung der Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus, Drucksache 15/3142, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2001): Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Anschlägen in den Vereinigten Staaten von Amerika, Plenarprotokoll 14/186, Berlin.
- Deutscher Bundestag (1999): Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den gewalttätigen Aktionen aus Anlass der Verhaftung des PKK-Vorsitzenden Öcalan, Plenarprotokoll 14/20, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1992): Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Dr. Willfried Penner et al. – Drucksache 12/908 – Lage der Polizei in der Bundesrepublik Deutschland, Drucksache 12/2374, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1986): Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung "Internationaler Terrorismus". Plenarprotokoll 10/209, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1977a): Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zur Terrorismusbekämpfung, Plenarprotokoll 8/22, Bonn.



- Deutscher Bundestag (1977b): Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zur aktuellen Situation, Plenarprotokoll 8/50, Bonn.
- Deutscher Bundestag (1972): Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung betr. Fragen der Inneren Sicherheit, Plenarprotokoll 6/188, Bonn.
- Dietlein, Johannes (1992): Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten. Berlin: Duncker und Humblot.
- Dishman, Chris (2005): The Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge. *Studies in Conflict and Terrorism* 28 (3), S. 237-252.
- Dixon, Norman (1976): On the Psychology of Military Incompetence. New York: Basic Books.
- Doktor, Christoph; Dunn, Myriam (2008): Beurteilung der "National Strategy for Homeland Security" 2007. Zürich: CRN Report.
- Downes-Le Guin, Theodore; Hoffman, Bruce (1993): The Impact of Terrorism on Public Opinion 1988 to 1989. Santa Monica, CA: RAND.
- Downs, Roger; Stea, David (1982): Kognitive Karten: Die Welt in unseren Köpfen. New York: Harper & Row.
- Drake, C. J. M. (1998): Terrorists' Target Selection. Basingstoke: Macmillan.
- Duffield, John S. (1999): Political Culture and State Behavior: Why Germany Confounds Neorealism. *International Organization* 53 (4), S. 765-803.
- Dunlap, Charles J. (2001): The Thick Green Line: The Growing Involvement of Military Forces in Domestic Law Enforcement. In: Kraska, Peter B. (Hg.), *Militarizing the American Criminal Justice System: The Changing Roles of the Armed Forces and the Police*, Boston: Northeastern University Press, S. 29-42.
- Duyvesteyn, Isabelle. (2004): How New is The New Terrorism? *Studies in Conflict and Terrorism* 27 (5), S. 439-454.
- Easton, David (1965): A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley.
- Ebeling, Klaus (2007): Weltreligionen kompakt. Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr, Forschungsbericht 79.
- Edwards, Sean J. (2000): Swarming on the Battlefield: Past, Present, and Future. Santa Monica, CA: RAND.
- Elder, Charles D.; Cobb, Roger W. (1983): The Political Uses of Symbols. New York: Longman.
- Elkins, David; Simeon, Richard (1979): A Cause in Search of its Effect, or What does Political Culture Explain? *Comparative Politics* 11 (2), S. 127-145.
- Ellingsen, Simen (2008): Safeguards Against Nuclear Terrorism: HEU vs. Plutonium. *Defense And Security Analysis* 24 (2), S. 129-146.
- Enders, Walter; Sandler, Todd (2002): Patterns of Transnational Terrorism 1970-1999: Alternative Time-Series Estimates. *International Studies Quarterly* 46 (2), S. 145-165.

- Enders, Walter; Sandler, Todd (2000): Is Transnational Terrorism Becoming More Threatening? A Time Series Investigation. *Journal of Conflict Resolution* 44 (3), S. 307-332.
- Enzelsberger, Ernest F. (2008): Streitkräfte zwischen Verpolizeilichung und Remilitarisierung: Eine österreichische Sicht. In: Haltiner, Karl W.; Kümmel, Gerhard (Hg.), Wozu Armeen? Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 145-154.
- Ermarth, Fritz (1978): Contrasts in Soviet and American Strategic Thought. *International Society* 3 (2), S. 138-155.
- Evans, Graham; Newnham, Jeffrey (1998): Strategic Studies. In: Evans, Graham; Newnham, Jeffrey (Hg.), The Penguin Dictionary of International Relations, London: Penguin Books, S. 518-519.
- Falkenrath, Richard A. et al. (1998): America's Achilles' Heel: Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Farrell, Theo (2005): The Norms of War: Cultural Beliefs and Modern Conflict. Boulder: Lynne Rienner.
- Faubion, James D. (2001): The Shadows and Lights of Waco: Millennialism Today. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Filges, U. (Vorname unbekannt) (2002): Neptunium und Americium: Kernsprengstoffe aus nuklearem Abfall. Euskirchen: Fraunhofer INT.
- Finnemore, Martha (2003): The Purpose of Intervention: Changing Beliefs about the Use of Force. Ithaca: Cornell University Press.
- Finnemore, Martha; Sikkink, Kathryn (1998): International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization* 52 (4), S. 887-917.
- Fischer, Matthias (2002): Bundeswehr und Terrorismusbekämpfung. Zur Diskussion über den Inneneinsatz der Streitkräfte. *Die Politische Meinung* (390), S. 51-55.
- Fleck, Dieter (Hg.) (2004): Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte. Baden-Baden: Nomos.
- Foucault, Michel (2005): Analytik der Macht. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Foucault, Michel; Rabinow, Paul (1984): The Foucault Reader. New York: Pantheon Books.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (2002): Fragen an George Robertson. In der NATO entsteht ein Ungleichgewicht. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 01.02.2002, S. 7.
- Friedrich, Rudi (2004): In welcher Verfassung ist Europa? Europäische Union: Militarisierung und Flüchtlingsabwehr. Grafenau: Trotzdem.
- Gartz, Jochen (2007): Vom griechischen Feuer zum Dynamit. Hamburg: Mittler.
- Gehlen, Arnold (1986): Urmensch und Spätkultur: Philosophische Ergebnisse und Aussagen. Wiesbaden: Aula.
- Geiger, Gebhard (2003): Die "schmutzige Bombe": Radioaktives Material als Terrorwaffe. *SWP Aktuell* 25 .

- Genscher, Hans-Dietrich (1995): *Erinnerungen*. Berlin: Siedler.
- Giegerich, Bastian (2006): *European Security and Strategic Culture: National Responses to the EU's Security and Defence Policy*. Baden-Baden: Nomos.
- Glaeßner, Gert-Joachim (2003): *Sicherheit in Freiheit: Die Schutzfunktion des demokratischen Staates und die Freiheit der Bürger*. Opladen: Leske + Budrich.
- Gert-Joachim Glaeßner (2001): Sicherheit und Ordnung. Politisch-soziologische Reflexionen zu einem (wieder) aktuellen Thema. *Berliner Journal für Soziologie* 11, S. 337-378.
- Glaeßner, Gert-Joachim; Lorenz, Astrid (2005): *Europäisierung der inneren Sicherheit: Eine vergleichende Untersuchung am Beispiel von organisierter Kriminalität und Terrorismus*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Glenn, John et al. (Hg.) (2004): *Neorealism versus Strategic Culture*. Aldershot: Ashgate.
- Golledge, Reginald G. (1999): *Wayfinding Behavior: Cognitive Mapping and other Spatial Processes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gössner, Rolf (2008): Militärischer Heimatschutz. *Ossietzky – Zweiwochenschrift für Politik/Kultur/Wirtschaft* Nr. 21. <http://www.ossietzky.net/21-2008&textfile=380>. Zugriff am 23.03.2009.
- Götz, Volkmar (1996): Innere Sicherheit. In: Josef Isensee; Paul Kirchhof (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band 3: *Das Handeln des Staates*, § 79, Heidelberg: C. F. Müller.
- Government Accountability Office (2007): *Department of Homeland Security: Progress Report on Implementation of Mission and Management Functions*. Washington, D. C.: GAO.
- Gray, Colin (1999a): *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, Colin (1999b): Culture and Strategy – Strategic Culture as Context: The First Generation of Theory Strikes Back. *Review of International Studies* 25 (1), S. 49-70.
- Gray, Colin (1986): *Nuclear Strategy and National Style*. Lanham, MD: Hamilton Press.
- Gray, Colin (1980): National Style in Strategy: The American Example. *International Security* 6 (2), S. 21-47.
- Green, Philip (1966): *Deadly Logic: The Theory of Nuclear Deterrence*. Ohio State University: Columbus.
- Groß, Hermann (2006): Länderpolizeien. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 193-198.
- Grote, Gerhard (2008): Ein Plädoyer für den Dialog: Warum der Krieg gegen "das Böse" nicht zur Lösung der globalen Konflikte führen kann. <http://www.uni-kassel.de/fb5/frieden/themen/Islam/grote.html>. Zugriff am 13.09.2008.
- Grzeszick, Bernd (2004): Staat und Terrorismus. In: Isensee, Josef (Hg.), *Der Terror, der Staat und das Recht*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 55-81.
- Gunaratna, Rohan (2001): *Terrorism and Small Arms and Light Weapons*. New York: United Nations.

- Gurr, Nadine; Cole, Benjamin (2000): *The New Face of Terrorism: Threats from Weapons of Mass Destruction*. London: Tauris.
- Gusy, Christoph; Nitz, Gerhard (2000): Vom Legitimationswandel staatlicher Sicherheitsfunktionen. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen: Leske + Budrich, S. 335-354.
- Hamilton, David et al. (2005): *Protecting the Homeland: European Approaches to Societal Security – Implications for the United States*. Washington D. C.: Center for Transatlantic Relations.
- Hanning, August (2008): Deutsche Innensicherheitspolitik: Strategische Bedrohungen und ihre Abwehr. *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 1 (1), S. 36-45.
- Harber, David (1994): *Guerrilla's Arsenal*. Boulder, Colorado: Paladin Press.
- Harigel, Gert (2000): *The Concept of Weapons of Mass Destruction: Chemical and Biological Weapons, Use in Warfare, Impact on Society and Environment*, 8-13.10.2000. <http://lxmi.mi.infn.it/~landnet/Biosec/harigel.pdf>. Zugriff am 24.03.2009.
- Harris, Marvin (1980): *Cultural Materialism: The Struggle for a Science of Culture*. New York: Vintage Books.
- Hauser, Gunther (2008): *Die NATO: Transformation, Aufgaben, Ziele*. Frankfurt a. M.: Lang.
- Heiligsetzer, Edda (2001): Religiös-fundamentalistischer Terrorismus im Vergleich: Extremistischer Protestantismus in den USA und fundamentalistische Gewalt im islamischen Orient. *Die Friedens-Warte* 76 (1), S. 81-100.
- Heine, Peter (2001): *Terror in Allahs Namen. Extremistische Kräfte im Islam*. Freiburg Basel Wien: Herder.
- Heintze, Hans-Joachim (2004): Völker im Völkerrecht. In: Ipsen, Knut et al. (Hg.), *Völkerrecht*. München: Beck, S. 389-443.
- Heinz, Wolfgang S.; Arend, Jan-Michael (2004): *Internationale Terrorismusbekämpfung und Menschenrechte*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Herdegen, Matthias (2008): *Völkerrecht*. München: Beck.
- Hesselberger, Dieter (2001): *Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Heymann, Philip (2003): *Terrorism, Freedom, and Security. Winning without War*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Hills, Alice (1995): Militant Tendencies: Paramilitarism in the British Police. *British Journal of Criminology* 35 (3), S. 450-458.
- Hoffman, Bruce (2006): The Logic of Suicide Terrorism. In: Howard, Russell et al. (Hg.), *Homeland Security and Terrorism: Readings and Interpretations*, New York: McGraw-Hill, S. 59-70.
- Hoffman, Bruce (2001): *Terrorismus: Der unerklärte Krieg. Neue Gefahren politischer Gewalt*. Frankfurt a. M.: Fischer.
- Hoffman, Bruce (1998): *Inside Terrorism*. New York, NY: Columbia University Press.

- Hoffman, Bruce; Claridge, David (1999): Illicit Trafficking in Nuclear Materials. *Conflict Studies* (314/315), S. 1-42.
- Hollander, Edwin P. (1985): Leadership and Power. In: Lindsay, Gardner; Aronson, Elliot (Hg.), *Handbook of Social Psychology* Vol. 2, New York: Addison-Wesley, S. 485-537.
- Holtmann, Everhard (1994): *Politik-Lexikon*. München: Oldenbourg.
- Howard, Russell (2006): Homeland Security and the New Terrorism. In: ders. et al. (Hg.), *Homeland Security and Terrorism: Readings and Interpretations*, New York: McGraw-Hill, S. 4-18.
- Hoyt, Timothy (2004): Military Force. In: Cronin, Audrey Kurth; Ludes, James M. (Hg.), *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, S. 162-185.
- Huber, Ernst Rudolph (1951): *Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit. Band II: Deutsche Verfassungsdokumente der Gegenwart (1919 – 1951)*. Tübingen: Matthiesen.
- Huber, Reiner K. (2002): Armee der Zukunft. *Europäische Sicherheit* 51 S. 31-36.
- Hudson, Valerie M. (1997): *Culture and Foreign Policy*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Hunter, Thomas B. (2002): The Proliferation of MANPADS. *Jane's International Security News*, 28. 11. 2002.  
[http://www.janes.com/security/international\\_security/news/jir/jir021128\\_1\\_n.shtml](http://www.janes.com/security/international_security/news/jir/jir021128_1_n.shtml).  
 Zugriff am 24.03.2009.
- Huntington, Samuel P. (1993): The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs* 27 (3), S. 22-49.
- Huth, Paul K.; Allee, Todd L. (2002): *The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ipsen, Jörn (1997a): *Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht*. Neuwied: Luchterhand.
- Ipsen, Jörn (1997b): *Staatsrecht II: Grundrechte*. Neuwied: Luchterhand.
- Ipsen, Knut (1994): Kombattanten und Nichtkombattanten. In: Dieter Fleck (Hg.), *Handbuch des humanitären Völkerrechts in bewaffneten Konflikten*, München: C. H. Beck, S. 56-88.
- Isensee, Josef (1983): *Das Grundrecht auf Sicherheit*. Berlin: de Gruyter.
- Isensee, Josef; Kirchhof, Paul (1996): *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band 3: Das Handeln des Staates*. Heidelberg: C. F. Müller.
- Jackson, Peter (2008): Pierre Bordieu, the 'Cultural Turn' and the Practice of International History. *Review of International Studies* 34 (1), S. 155-181.
- Jackson, Richard (2005): *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism*. Manchester: Manchester University Press.
- Jackson, Robert (1990): *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jaschke, Hans-Gerd (1991): *Streitbare Demokratie und innere Sicherheit: Grundlagen, Praxis und Kritik*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Jauernig, Othmar; Berger, Christian (2003): *Bürgerliches Gesetzbuch: Kommentar*. München: Beck.
- Jefferson, Tony (1993): Pondering Paramilitarism: A Question of Standpoints? *British Journal of Criminology* 33 (3), S. 374-381.
- Jenkins, Brian M. (1975): International Terrorism: A New Mode of Conflict. In: Carlton, David; Schaerf, Carlo (Hg.), *International Terrorism and World Security*, London: Croom Helm, S. 13-49.
- Jepperson, Ronald L. et al. (1996): Norms, Identity and Culture in National Security. In: Katzenstein, Peter J. (Hg.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, New York: Columbia University Press, S. 33-75.
- Jesse, Eckhard (2007): Die Ursachen des RAF-Terrorismus und sein Scheitern. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (41-42), S. 15-22.
- Johnston, Alistair Iain (1999): Strategic Culture Revisited: A Reply to Colin Gray. *Review of International Studies* 25 (3), S. 519-524.
- Johnston, Alastair Iain (1996): Cultural Realism and Strategy in Maoist China. In: Katzenstein, Peter J. (Hg.), *The Culture of National Security*, New York: Columbia University Press, S. 216-268.
- Johnston, Alastair Iain (1995a): *Cultural Realism: Strategic Culture And Grand Strategy In Chinese History*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Johnston, Alastair Iain (1995b): Thinking about Strategic Culture. *International Security* 19 (4), S. 32-64.
- Jones, Dan (2005): Structures of Bioterrorism Preparedness in the UK and the US: Responses to 9/11 and the Anthrax Attacks. *British Journal of Politics and International Relations* 7 (3), S. 340-352.
- Jones, David R. (1990): Soviet Strategic Culture. In: Carl G. Jacobsen (Hg.), *Strategic Power USA/USSR*, Basingstoke: Macmillan, S. 35-49.
- Jones, Seth; Libicki, Martin (2008): *How Terrorist Groups End: Lessons for Countering Al Qa'ida*. Santa Monica, CA: RAND.
- Kahaner, Larry (2007): *AK-47: The Weapon that Changed the Face of War*. Hoboken, N.J: Wiley.
- Kaldor, Mary (2007): *Neue und Alte Kriege: Organisierte Gewalt im Zeitalter der Globalisierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Kamp, Karl-Heinz (2005): The New Political Reality of Pre-Emptive Defence. *Canadian Military Journal* (2), S. 76-78.
- Kamp, Karl-Heinz (2004): 'Preemptive Strikes': Eine neue sicherheitspolitische Realität. *Internationale Politik* (6), S. 42-47.
- Kaplan, David (2001): Aum Shinrikyo. In: Tucker, Jonathan B. (Hg.), *Toxic Terror: Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons*, Cambridge, Mass.: MIT Press, S. 207-226.

- Kaplan, David; Marshall, Andrew (1996): *The Cult at the End of the World*. London: Random House.
- Kaplan, Jeffrey (Hg.) (2002): *Millennial Violence*. London: Routledge.
- Kaplan, Lawrence F.; Kristol, William (2003): *The War over Iraq: Saddam's Tyranny and America's Mission*. San Francisco, CA: Encounter Books.
- Karasik, Theodore W. (2002): *Toxic Warfare*. Santa Monica, CA: RAND.
- Kastner, Martin (2006): Staatsschutzdelikte. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 309-312.
- Katzenstein, Peter J. (Hg.) (1996): *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. New York: Columbia University Press.
- Keck, Margaret E.; Sikkink, Kathryn (1998): *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kelle, Alexander; Schaper, Anette (2001): Bio- und Nuklearterrorismus: Eine kritische Analyse nach dem 11. September 2001. Frankfurt a. M.: HSFK-Report 10.
- Kennison, Peter; Loumansky, Amanda (2007): Shoot to Kill: Understanding Police Use of Force in Combating Suicide Terrorism. *Crime, Law and Social Change* 47 (3), S. 151-168.
- Kertzer, David (1988): *Ritual, Politics, and Power*. New Haven: Yale University Press.
- Kier, Elizabeth (1997): *Imagining War: French and British Military Doctrine between the Wars*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Kier, Elizabeth (1995): Culture and Military Doctrine: France between the Wars. *International Security* 19 (4), S. 65-93.
- Kingston, Shane (1995): Terrorism, the Media, and the Northern Ireland Conflict. *Studies in Conflict and Terrorism* 18 (3), S. 203-232.
- Kinzig, Jörg (2004): *Die rechtliche Bewältigung von Erscheinungsformen organisierter Kriminalität*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Klein, Bradley S. (1988): Hegemony and Strategic Culture: American Power Projection and Alliance Defence Politics. *Review of International Studies* 14 (2), S. 133-148.
- Klein, Eckart (2004): Die Herausforderung des internationalen Terrorismus: Hört hier das Völkerrecht auf? In: Isensee, Josef (Hg.), *Der Terror, der Staat und das Recht*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 9-39.
- Klein, Yitzhak (1989): A Theory of Strategic Culture. *Journal of Comparative Strategy* 5 (3), S. 3-23.
- Knelangen, Wilhelm (2006a): Die innen und justizpolitische Zusammenarbeit der EU und die Bekämpfung des Terrorismus. In: Müller, Erwin; Schneider, Patricia (Hg.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit?* Baden-Baden: Nomos, S. 140-162.
- Knelangen, Wilhelm (2006b): EU-System der Inneren Sicherheit. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 74-77.

- Kniesel, Michael (1996): "Innere Sicherheit" und Grundgesetz. *Zeitschrift für Rechtspolitik*, S. 482-485.
- Kratochwil, Friedrich (1999): Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kratochwil, Friedrich (1984): The Force of Prescription. *International Organization* 38 (4), S. 685-708.
- Krause, Keith (1999): Culture and Security: Multilateralism, Arms Control, and Security Building. London: Frank Cass.
- Krause, Keith (1998): Conclusions: Security Culture and the Non-proliferation, Arms Control and Disarmament Agenda. *Contemporary Security Policy* 19 (1), S. 219-239.
- Kremnitzer, Mordechai (2004): Präventives Töten. In: Fleck, Dieter (Hg.), Rechtsfragen der Terrorismusbekämpfung durch Streitkräfte, Baden-Baden: Nomos, S. 201-222.
- Kreß, Claus (1995): Gewaltverbot und Selbstverteidigungsrecht nach der Satzung der Vereinten Nationen bei staatlicher Verwicklung in Gewaltakte Privater. Berlin: Duncker & Humblot.
- Krey, Volker; Jaeger, Stefan (1995): Strafrecht Besonderer Teil. Band 2: Vermögensdelikte. Stuttgart: Kohlhammer.
- Kriesberg, Louis (2006): Assessing Past Strategies for Countering Terrorism in Lebanon and by Libya. *Peace and Conflict Studies* 13 (1), S. 1-21.
- Krippendorff, Ekkehart (1985): Staat und Krieg. Die historische Logik politischer Unvernunft. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Kugelman, Dieter (2006): Polizei- und Ordnungsrecht. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Kuhlmann, Axel; Agüera, Martin (2002): Die Hydra "Terrorismus" und ihre Auswirkungen auf die internationale Sicherheitspolitik. *Politische Studien* 53 (381), S. 42-55.
- Kuhn, David A. (2003): Mombasa Attack Highlights Increasing MANPADS Threat. *Janes Intelligence Review*, 12.02.2003.  
[http://www.janes.com/security/international\\_security/news/jir/jir030212\\_1\\_n.shtml](http://www.janes.com/security/international_security/news/jir/jir030212_1_n.shtml).  
Zugriff am 24.03.2009.
- Kümmel, Gerhard (2003): Chamäleon Krieg. In: Kümmel, Gerhard; Collmer, Sabine (Hg.), Asymmetrische Konflikte und Terrorismusbekämpfung: Prototypen zukünftiger Kriege? Baden-Baden: Nomos, S. 29-47.
- Kümmel, Gerhard; Collmer, Sabine (Hg.) (2003): Asymmetrische Konflikte und Terrorismusbekämpfung. Prototypen zukünftiger Kriege? Baden-Baden: Nomos.
- Kupchan, Charles (1994): The Vulnerability of Empire. Ithaca: Cornell University Press.
- Kurth Cronin, Audrey (2006): How al-Qaida Ends: The Decline and Demise of Terrorist Groups. *International Security* 31 (1), S. 7-48.
- Kurth Cronin, Audrey (2004): Introduction: Meeting and Managing the Threat. In: Kurth Cronin, Audrey; Ludes, James M. (Hg.), Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy, Washington, D. C.: Georgetown University Press, S. 1-16.



- Kurth Cronin, Audrey (2002): Behind the Curve. *International Security* 27 (3), S. 30-58.
- Kurth Cronin, Audrey; Ludes, James M. (Hg.) (2004): *Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Kutscha, Martin (2006): Polizeihoheit der Länder. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 229-232.
- Kydd, Andrew H.; Walter, Barbara F. (2006): The Strategies of Terrorism. *International Security* 31 (1), S. 49-80.
- Lake, David A. (2002): Rational Extremism: Understanding Terrorism in the Twenty-first Century. *Dialogue-IO* 1 (1), S. 15-29.
- Lange, Hans-Jürgen (Hg.) (2006a): *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lange, Hans-Jürgen (2006b): Innere Sicherheit. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 123-134.
- Lange, Hans-Jürgen (2006c): Polizeipolitik. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), *Wörterbuch zur Inneren Sicherheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 236-242.
- Lantis Jeffrey (2002): Strategic Culture and National Security Policy. *The International Studies Review* 4 (3), S. 87 – 113.
- Lantis, Jeffrey; Howlett, Darryl (2006): Strategic Culture. In: Baylis, John et al. (Hg.), *Strategy in the Contemporary World. An Introduction to Strategic Studies*, Oxford: Oxford University Press, S. 83-100.
- Laqueur, Walter (2001): *Die globale Bedrohung: Neue Gefahren des Terrorismus*. München: Econ
- Laqueur, Walter (1987): *The Age of Terrorism*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Laqueur, Walter (1977): *Terrorismus*. Kronberg: Athenäum.
- Laszlo, Ervin (1994): *Changing Visions: Human Cognitive Maps, Past, Present and Future*. London: Adamantine Press.
- Laszlo, Ervin (1993): *The Evolution of Cognitive Maps: New Paradigms for the Twenty-First Century*. Yverdon: Gordon and Breach.
- Lawson, Stephanie (2004): *International Relations*. Cambridge: Polity Press.
- Lee, Rens (2008): Why nuclear Smuggling Matters. *Orbis* 52 (3), S. 434-444.
- Leitenberg, Milton (1999): Aum Shinrikyo's Efforts to Produce Biological Weapons: A Case Study in the Serial Propagation of Misinformation. *Terrorism And Political Violence* 11 (4), S. 149-158.
- Lepsius, Oliver (2004): Freiheit, Sicherheit und Terror: Die Rechtslage in Deutschland. *Leviathan* 32 (1), S. 64-88.
- Levi, Michael A. (2007): *On Nuclear Terrorism*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

- Lindstrom, Gustav (2006): The EU's Approach to Homeland Security: Balancing Safety and European Ideals. In: Brimmer, Esther (Hg.), *Transforming Homeland Security: U.S. and European Approaches*, Washington D.C.: Center for Transatlantic Relations, S. 115-131.
- Locke, John (2007): *Zweite Abhandlung über die Regierung*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Longhurst, Kerry (2004): *Germany and the Use of Force*. Manchester: Manchester University Press.
- Longhurst, Kerry (2000): The Concept of Strategic Culture. In: Kümmel, Gerhard; Albrecht-Heide, Astrid (Hg.), *Military Sociology. The Richness of a Discipline*, Baden-Baden: Nomos, S. 301-311.
- Longhurst, Kerry; Zaborowsky, Marcin (2004): The Future of European Security. *European Security* 13 (4), S. 381-391.
- Loo, Bernard (2005): The Military and Counter-Terrorism. *IDSS Commentaries* 89.
- Lord, Carnes (1985): American Strategic Culture. *Comparative Strategy* 10 (1), S. 269-293.
- Luckham, Robin (1984): Armament Culture. *Alternatives* 10 (1), S. 1-44.
- Luft, Gal (2003): The Logic of Israel's Targeted Killing. *Middle East Quarterly* 10 (1), <http://www.meforum.org/article/515>, Zugriff am 24.03.2009.
- Luhmann, Niklas (1991): *Soziologie des Risikos*. Berlin: de Gruyter.
- Luhmann, Niklas (1987): *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Lukasik, Stephen et al. (2003): Protecting Critical Infrastructure against Cyber-Attack. *Adelphi Papers* 43 (359).
- Lutterbeck, Derek (2005): Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe. *European Security* 14 (2), S. 231-253.
- Lutterbeck, Derek (2004): Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. *Cooperation and Conflict* 39 (1), S. 45-68.
- MacCormac, Ronald (1985): *A Cognitive Theory of Metaphors*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Mair, Stefan (2002): *Die Globalisierung privater Gewalt: Kriegsherren, Rebellen, Terroristen und organisierte Kriminalität*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Marquis, Kate (2006): Did 9/11 Matter? In: Howard, Russell et al. (Hg.), *Homeland Security and Terrorism: Readings and Interpretations*, New York: McGraw-Hill, S. 19-30.
- Marshall, Gordon (1998): *A Dictionary of Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Masters, Daniel (2008): The Origin of Terrorist Threats: Religious, Separatist, or Something Else? *Terrorism and Political Violence* 20 (3), S. 396-414.
- Matlary, Janne H. (2006): When Soft Power Turns Hard: Is an EU Strategic Culture Possible? *Security Dialogue* 37 (1), S. 105-121.
- Maxwell, Bruce (2004): *Homeland Security: A Documentary History*. Washington, DC: CQ Press.

- McCarty, Nolan M.; Meirowitz, Adam (2007): *Political Game Theory: An Introduction*. New York: Cambridge University Press.
- McCauley, Mary (1984): Political Culture and Communist Politics. In: Brown, Archie (Hg.), *Political Culture and Communist Studies*, London: Macmillan, S. 13-39.
- McCormick, Gordon (2003): Terrorist Decision Making. *Annual Review of Political Science* 6 (1), S. 473-507.
- Mehrgardt, Sönke (2008): Moore's Zukunftsformel. Wo liegen die technischen Grenzen der Mikroelektronik? [http://www.changex.de/d\\_a00767.html](http://www.changex.de/d_a00767.html). Zugriff am 09.10.2008.
- Merari, Ariel (1990): The Readiness to Kill and Die: Suicidal Terrorism in the Middle East. In: Reich, Walter (Hg.), *Origins of Terrorism: Psychologies, Ideologies, Theologies, States of Mind*, Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center Press, S. 192-210.
- Mercer, Jonathan (1995): Anarchy and Identity. *International Organization* 49 (2), S. 229-252.
- Meyer, Christoph O. (2006): *The Quest For A European Strategic Culture: Changing Norms on Security and Defence in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Meyer, Christoph O. (2005): Convergence towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms. *European Journal of International Relations* 11 (4), S. 523-549.
- Middel, Stefan (2007): *Innere Sicherheit und präventive Terrorismusbekämpfung*. Baden-Baden: Nomos.
- Ministerium des Inneren und für Sport (1999): MEK und SEK: 25 Jahre Fahndung und Zugriff. *Polizei-Kurier Zeitung für die Polizei des Landes Rheinland-Pfalz*, Ausgabe April, S. 1-2.
- Mitsilegas, Valsamis et al. (2003): *The European Union and Internal Security: Guardian of the People?* Basingstroke: Palgrave Macmillan.
- Mokre, Monika (2000): *Imaginierte Kulturen – reale Kämpfe. Annotationen zu Huntingtons "Kampf der Kulturen"*. Baden-Baden: Nomos.
- Möllers, Martin (2009): Innenpolitische Dimensionen der Sicherheitspolitik in Deutschland. In: Böckenförde, Stephan; Gareis, Sven Bernhard (Hg.), *Deutsche Sicherheitspolitik*, Opladen: Verlag Barbara Budrich, S. 132-172.
- Mueller, Karl; Mueller, Jon (2000): The Methodology of Mass Destruction: Assessing Threats in the New World Order. In: Herring, Eric (Hg.), *Preventing the Use of Weapons of Mass Destruction*, London: Frank Cass, S. 163-187.
- Müller, Harald (2003a): *Supermacht in der Sackgasse? Die Weltordnung nach dem 11. September*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Müller, Harald (2003b): *Terrorism, Proliferation: A European Threat Assessment. Chaillot Papers* (58).
- Müller, Harald (1998): *Das Zusammenleben der Kulturen: Ein Gegenentwurf zu Huntington*. Frankfurt a. M.: Fischer.

- Müller, Reinhard (2007): RAF-Terror: Erschossen und Weggesprengt.  
<http://www.faz.net/s/RubFC06D389EE76479E9E76425072B196C3/Doc~EBFB97020D99D47D9911B7EEFF5DCED83~ATpl~Ecommon~Scontent.html>. Zugriff am 24.04.2007.
- Münkler, Herfried (2002): Die Neuen Kriege. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Münkler, Herfried (1992): Gewalt und Ordnung. Das Bild des Krieges im politischen Denken. Frankfurt a. M.: Fischer.
- Münkler, Herfried (1987): Im Namen des Staates. Die Begründung der Staatsraison in der frühen Neuzeit. Frankfurt a. M.: Fischer.
- Munson, Henry (2005): Religion and Violence. *Religion* 35 (4), S. 223-246.
- Murphy, Sean D. (2002): Contemporary Practice of the United States relating to International: Legal Regulation of Use of Force: Terrorist Attacks against World Trade Center and Pentagon Law. *American Journal of International Law* 96 (1), S. 237-255.
- Musolff, Andreas (1996): Krieg gegen die Öffentlichkeit: Terrorismus und politischer Sprachgebrauch. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nacos, Brigitte L. (2003): Terrorism as Breaking News: Attack on America. *Political Science Quarterly* 118 (1), S. 23-52.
- NATO (1999): The Alliance's Strategic Concept. Washington, D.C.: NATO Press Release NAC-S(99)65.
- Neuneck, Götz (2002): Terrorismus mit Massenvernichtungswaffen. In: Frank, Hans; Hirschmann, Kai (Hg.), Die weltweite Gefahr: Terrorismus als internationale Herausforderung, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 169-224.
- Odenthal, Hans W. (2003): Der Schutz kritischer Infrastrukturen. In: Hirschmann, Kai; Leggemann, Christian (Hg.), Der Kampf gegen den Terrorismus: Strategien und Handlungserfordernisse in Deutschland, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 281-316.
- Palandt, Otto; Bassenge, Peter (2007): Bürgerliches Gesetzbuch. München: Beck.
- Palm, Ulrich (2007): Der wehrlose Staat? Der Einsatz der Streitkräfte im Inneren nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Luftsicherheitsgesetz. *Archiv des öffentlichen Rechts* 132 (1), S. 95-113.
- Palmore, Julian (2003): "Dirty Bombs": An Analysis of Radiological Weapons. *Defence and Security Analysis* 19 (1), S. 69-72.
- Pape, Robert A. (2005a): Dying To Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism. New York: Random House.
- Pape, Robert A. (2005b): The Logic of Suicide Terrorism: It's the Occupation, not the Fundamentalism. <http://www.amconmag.com/article/2005/jul/18/00017/>. Zugriff am 24.03.2009.
- Pape, Robert A. (2003): The Strategic Logic of Suicide Terrorism. *American Political Science Review* 97 (3), S. 343-361.

- Parachini, John (2006): Putting WMD Terrorism into Perspective. In: Howard, Russell et al. (Hg.), *Homeland Security and Terrorism: Readings and Interpretations*, Washington, D.C.: McGraw-Hill, S. 31-42.
- Parachini, John (2003): *Motives, Means, and Mayhem: Terrorist Acquisition and Use of Unconventional Weapons*. Santa Monica, CA: RAND.
- Paris, Rainer (1989): Der kurze Atem der Provokation. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 41, S. 33-52.
- Pasley, James F. (2005): United States Homeland Security in the Information Age: Dealing with the Threat of Cyberterrorism. In: Davis, John (Hg.), *The Global War on Terrorism: Assessing the American Response*, New York: Nova, S. 19-26.
- Patterson, Eric; Casale, Teresa (2005): Targeting Terror: The Ethical and Practical Implications of Targeted Killing. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence* 18 (4), S. 638-652.
- Pena, Charles V. (2005): Flying the Unfriendly Skies: Defending against the Threat of Shoulder-Fired Missiles, 19.04.2005.  
[http://www.cato.org/pub\\_display.php?pub\\_id=3734](http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=3734). Zugriff am 24.03.2009.
- Pettigrew, Andrew (1979): On Studying Organizational Cultures. *Administrative Science Quarterly* 24, S. 570-582.
- Pflieger, Klaus (2007): *Die Rote Armee Fraktion – RAF – :14.5.1970 bis 20.4.1998*. Baden-Baden: Nomos.
- Pflüger, Tobias (2006): *Welt-Macht EUropa: Auf dem Weg in weltweite Kriege*. Hamburg: VSA.
- Phelps, Mark (2003): Do SAMs Pose a Real Threat to Civil Aviation? *Aviation International News*. [http://www.ainonline.com/ain-and-ainalerts/aviation-international-news/single-publication-story/browse/0/article/do-sams-pose-a-real-threat-to-civil-aviation/?no\\_cache=1&tx\\_ttnews%5Bmode%5D=1](http://www.ainonline.com/ain-and-ainalerts/aviation-international-news/single-publication-story/browse/0/article/do-sams-pose-a-real-threat-to-civil-aviation/?no_cache=1&tx_ttnews%5Bmode%5D=1). Zugriff: 15.08.2008.
- Pillar, Paul R. (2001): *Terrorism and US Foreign Policy*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.
- Pipes, Richard (1977): Why the Soviet Union Thinks It Could Fight and Win a Nuclear War. *Commentary* 64 (1), S. 21-34.
- Poore, Stuart (2004): Strategic Culture. In: Glenn, John et al. (Hg.), *Neorealism versus Strategic Culture*, Aldershot: Ashgate, S. 45-71.
- Post, Jerrold M. (2000): Psychological and Motivational Factors in Terrorist Decision-Making: Implications for CBW Terrorism. In: Tucker, Jonathan B. (Hg.), *Toxic Terror: Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons*, Cambridge, Mass.: MIT Press, S. 271-289.
- Powell, Charles A. et al. (1987): Opening the "Black Box". In: Hermann, Charles F. et al. (Hg.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen & Unwin, S. 203-220.

- Powell, Walter W. (1990): Neither Market nor Hierarchy. *Research in Organizational Behavior* 12, S. 295-336.
- Preisler, Steve (1997): Silent Death. Green Bay, Wisconsin: Festering Publications.
- Preuß, Ulrich K. (1996): Risikovorsorge als Staatsaufgabe: Die epistemologischen Voraussetzungen von Sicherheit. In: Dieter Grimm (Hg.), *Staatsaufgaben*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 523-551.
- Purver, Ron (1997): Chemical and Biological Terrorism: New Threat to Public Safety? *Conflict Studies* (295), S. 1-25.
- Ramakrishnar, Kumar; Tan, Andrew (2002): The New Terrorism: Diagnosis and Prescriptions. In: Tan, Andrew T. (Hg.), *The New Terrorism – Anatomy, Trends and Counter-Strategies*, Singapore: Eastern University Press, S. 3-29.
- Rapoport, Anatol (1964): Strategy and Conscience. New York: Harper and Row.
- Rapoport, David C. (1984): Fear and Trembling: Terrorism in Three Religious Traditions. *American Political Science Review* 78 (3), S. 658-677.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2006): The Risk Society at War: Terror, Technology and Strategy in the Twenty-first Century. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reeve, Andrew (2003): John Locke. In: Iain McLean; Alistair McMillan (Hg.), *Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford: Oxford University Press, S. 318-319.
- Reschke, Jörk (2004): Die sicherheitspolitische Dimension Europas. *Der Mittler-Brief* 19 (1).
- Reshetin, Vladimir P. (2005): Estimation of Radioactivity Levels Associated with a Sr-90 Dirty Bomb Event. *Atmospheric Environment* 39, S. 4471-4477.
- Rheingold, Howard (2002): Smart Mobs: The Next Social Revolution. Cambridge: Perseus.
- Richardson, Louise (2007): Was Terroristen wollen. Die Ursachen der Gewalt und wie wir sie bekämpfen können. Frankfurt a. M.: Campus.
- Riemer, Andrea (2005): Geopolitik – Strategie 2004: Theorie und Praxis. Wien: Landesverteidigungsakademie.
- Risse-Kappen, Thomas (1999): Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structures, and International Institutions. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robb, John (2007): Brave New War: The Next Stage of Terrorism and the End of Globalization. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons.
- Robbins, Robert S.; Post, Jerrold M. (2002): Die Psychologie des Terrors: Vom Verschwörungsdenken zum politischen Wahn. München: Droemer.
- Roberts, Brad (1997): Terrorism with Chemical and Biological Weapons: Calibrating the Risks and Responses. Alexandria, VA: Chemical and Biological Arms Control Institute.
- Rödel, Ulrich et al. (1989): Die demokratische Frage. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Roshandel, Jalil; Chadha, Sharon (2006): Jihad and International Security. New York: Palgrave Macmillan.

- Ruffert, Matthias (2002): Terrorismusbekämpfung zwischen Selbstverteidigung und kollektiver Sicherheit – Die Anschläge vom 11.9.2001 und die Intervention in Afghanistan. *Zeitschrift für Rechtspolitik* (6), S. 247-252.
- Rupprecht, Reinhard; Hellenthal, Markus (1992): Innere Sicherheit im Europäischen Binnenmarkt. Gütersloh: Verl. Bertelsmann Stiftung.
- Russell, James A.; Wirtz, James J. (Hg.) (2007): Globalization and WMD Proliferation: Terrorism, Transnational Networks and International Security. London: Routledge.
- Rynning, Stan (2003): The European Union: Towards a Strategic Culture? *Security Dialogue* 34 (4), S. 479-496.
- Schehr, Lawrence R. (2008): Mine Shaft Gap: Vigipirate and the Subject of Terror. *South Atlantic Quarterly* 107 (2), S. 431-444.
- Schenck, Jean-Claude (2006): Bundespolizei/Bundesgrenzschutz. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 36-39.
- Schewe, Christoph S. (2006): Bundeswehr: Einsatz im Inneren. In: Lange; Hans-Jürgen (Hg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 40-43.
- Schien, Edgar (1984): Coming to a New Awareness of Organizational Culture. *Sloan Management Review* 25 (2), S. 3-6.
- Schmalenbach, Kirsten (2000): Die Beurteilung von grenzüberschreitenden Militäreinsätzen gegen den internationalen Terrorismus aus völkerrechtlicher Sicht. *Neue Zeitschrift für Wehrrecht* (5), S. 177-188.
- Schmid, Alex P. et al. (1988): Political Terrorism. A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories and Literature. Amsterdam: North-Holland.
- Schmidt, Rolf (2007): Staatsorganisationsrecht sowie Grundzüge des Verfassungsprozessrechts. Grasberg bei Bremen: Verlag Rolf Schmidt.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno; Klein, Franz (1999): Kommentar zum Grundgesetz. Neuwied/Kriftel: Luchterhand.
- Schneckener, Ulrich (2004): Transnationaler Terrorismus. In: Mir A. Ferdowsi (Hg.), Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Konzeptionen – Akteure – Regionen, München: Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, S. 341-362.
- Schneckener, Ulrich (2003): Irak und der Terrorismus: Was verbindet "Schurkenstaaten" mit Terroristen? *SWP Aktuell* (5), S. 1-7.
- Schneckener, Ulrich (2002): Netzwerke des Terrors. Berlin: SWP Studie 43.
- Schneider, Volker; Janning, Frank (2006): Politikfeldanalyse: Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schönbohm, Arne (2004): 'Homeland Security' und europäische Sicherheit. Neue Formen der Terrorismusbekämpfung. *Die Politische Meinung* (415), S. 67-70.

- Schreiber, Wolfgang (2006): Das Kriegsgeschehen 2005: Daten und Tendenzen der Kriege und bewaffneten Konflikte. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schroeder, Matt (2007): Countering the MANPADS Threat: Strategies for Success. [http://www.armscontrol.org/act/2007\\_09/CoverStory](http://www.armscontrol.org/act/2007_09/CoverStory). Zugriff am 24.03.2009.
- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse: Eine Einführung. Opladen: Leske+Budrich.
- Schütte, Matthias (2006a): Bundeskriminalamt. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 26-30.
- Schütte, Matthias (2006b): Militärischer Abschirmdienst. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 202-206.
- Schweer, Thomas (2006): Organisierte Kriminalität. In: Hans-Jürgen Lange (Hg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 209-211.
- Schweisfurth, Theodor (2006): Völkerrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Senghaas, Dieter (1998): Zivilisierung wider Willen: Der Konflikt der Kulturen mit sich selbst. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Shapiro, Jacob N.; Darken, Rudolph P. (2007): Homeland Security: New Strategic Paradigm. In: Baylis, John et al. (Hg.), Strategy in the Contemporary World, Oxford: Oxford University Press, S. 295-312.
- Sheehan, Michael J. (2005): International Security: An Analytical Survey. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Shubik, Martin (1997): Terrorism, Technology, and the Socioeconomics of Death. *Comparative Strategy* 16 (4), S. 399-414.
- Siedschlag, Alexander (2006): Strategische Kulturanalyse: Deutschland, Frankreich und die Transformation der NATO. In: ders. (Hg.), Methoden der sicherheitspolitischen Analyse. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 21-48.
- Sieg, Gernot (2005): Spieltheorie. München: Oldenbourg.
- Simon, Jeffrey David (1989): Terrorists and the Potential Use of Biological Weapons: A Discussion of Possibilities. Santa Monica, CA: RAND.
- Simon, Steven; Benjamin, Daniel (2001): The Terror. *Survival* 43 (4), S. 5-18.
- Sinclair, Andrew (2004): An Anatomy Of Terror: A History Of Terrorism. Basingstoke: Pan Macmillan.
- Snyder, Jack (1990): The Concept Of Strategic Culture: Caveat Emptor. In: Carl G. Jacobsen (Hg.), Strategic Power USA/USSR, Basingstoke: Macmillan, S. 3-9.
- Snyder, Jack (1977): The Soviet Strategic Culture: Implications for Nuclear Options. Santa Monica, CA: RAND.
- Spicer, Tim (1999): An Unorthodox Soldier: Peace and War and the Sandline Affair. Edinburgh: Mainstream.



- Spiegel Online (1999): "Große Bandbreite von Gewalt" befürchtet. Nach dem Todesurteil gegen Abdullah Öcalan sind die deutschen Sicherheitsbehörden in Alarmbereitschaft. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,28764,00.html>. Zugriff am 29.12.2008.
- Spiegel Online (2003): Terror-Drohung in Berlin. Polizei verstärkt Schutz der Botschaften der USA und Israels. <http://www.spiegel.de/panorama/0,1518,232854,00.html>. Zugriff am 07.01.2009.
- Splinter Group C (2003): Should Swarming become a Tenet for Transformation? Plenary Session Back Brief. Conference on Swarming and Network Enabled Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance. <http://www.comdig.de/Conf/C4ISR/GroupC.ppt>. Zugriff am 24.03.2009.
- Sprinzak, Ehud (2000): Rational Fanatics. *Foreign Policy* 120, S. 66-73.
- Stäbler, Wolfgang (2008): Bayerischer Heimatschutz, 1928-1933. [http://URL:<http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel\\_44432>](http://URL:<http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_44432>). Zugriff am 07.05.2008.
- Stahn, Carsten (2002): International Law at a Crossroads? The Impact of September 11. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 62, S. 183-255.
- Stent, Angela; Shevtsova, Lilia (2002): America, Russia and Europe: A Realignment? *Survival* 44 (4), S. 121-134.
- Stern, Jessica (1999): The Ultimate Terrorists. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Storbeck, Jürgen; Toussaint, Mascia (2004): Outline of a Balanced and Effective Internal Security Strategy for the European Union. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 12 (1), S. 1-13.
- Sturm, Michael (2006): Gesichte der Terrorismusbekämpfung. In: Lange, Hans-Jürgen (Hg.), Wörterbuch zur Inneren Sicherheit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 101-107.
- Sturm, Michael (2003): "Dazwischen gibt es nichts": "Bewaffneter Kampf" und Terrorismusbekämpfung in der Bundesrepublik am Beginn der 1970er Jahre. *Sozialwissenschaftliche Informationen* (2), S. 47-59.
- Szyska, Christian (2006): Kalifat. Kleines Islam-Lexikon: Geschichte, Alltag, Kultur, Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 164-165.
- Tajfel, Henri (1982): Social Identity and Intergroup Relations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tajfel, Henri; Turner, John C. (1986): The Social Identity Theory of Intergroup Behavior. In: Worchel, Stephen; Austin, William G. (Hg.), Psychology of Intergroup Relations, Chicago: Nelson-Hall, S. 7-24.
- Tannenwald, Nina (2007): The Nuclear Taboo: The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons since 1945. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tannenwald, Nina (2006): Nuclear Weapons and the Vietnam War. *Journal of Strategic Studies* 29 (4), S. 675-722.

- Tannenwald, Nina (2005): Stigmatizing the Bomb: Origins of the Nuclear Taboo. *International Security* 29 (4), S. 5-49.
- Taylor, Stan (2007): The Role of Intelligence in National Security. In: Collins, Allan (Hg.), *Contemporary Security Studies*, Oxford: Oxford University Press, S. 248-269.
- Thomas, Ward (2001): *The Ethics of Destruction: Norms and Force in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Thompson, Loren B. (2003): MANPADS: Scale and Nature of the Threat, 12.11.2003. <http://www.lexingtoninstitute.org/docs/614.pdf>. Zugriff am 24.03.2009.
- Toffler, Alvin; Toffler, Heidi (1994): *War and Anti-War: Survival at the Dawn of the 21st Century*. London: Warner Books.
- Tomuschat, Christian (2004): Gezielte Tötungen (Targeted Killings). *Vereinte Nationen* 52 (4), S. 136-140.
- Tophoven, Rolf (2002): Neue terroristische Strukturen: Osama Bin Laden und die "Al Quaida". In: Frank, Hans; Hirschmann, Kai (Hg.), *Die weltweite Gefahr: Terrorismus als internationale Herausforderung*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, S. 245-263.
- Tröndle, Herbert; Fischer, Thomas (2004): *Strafgesetzbuch und Nebengesetze*. München: Beck.
- Tucker, Jonathan B. (2000): *Toxic Terror: Assessing Terrorist Use of Chemical and Biological Weapons*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Twining, David T. (1989): Soviet Strategic Culture: The Missing Dimension. *Intelligence and National Security* 4 (1), S. 169-187.
- Ulbert, Cornelia (2003): Sozialkonstruktivismus. In: Schieder, Siegfried; Spindler, Manuela (Hg.), *Theorien der Internationalen Beziehungen*, Opladen: Leske+Budrich, S. 391-420.
- van Creveld, Martin (2004): *Die Zukunft des Krieges: Wie wird Krieg geführt und warum*. Hamburg: Murmann.
- van Creveld, Martin (1999): *Aufstieg und Untergang des Staates*. München: Gerling.
- van Creveld, Martin (1998): *Die Zukunft des Krieges*. München: Gerling.
- Vandenbrook, Tom (2008): Iraq IED Deaths down 90 Percent in a Year. *Army Times*, 25.06.2006.
- Varwick, Johannes (2005): *Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?* Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Vest, Jason (2001): Kill This Idea. *The American Prospect* 12 (8), S. 36-40.
- Vielhaber, Jost; Kubovcsik, Nina. (2005): *Homeland Security – Deutschlands offene Flanke? Empfehlungen zur Verschränkung von innerer und äußerer Sicherheit*. Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- von Bredow, Wilfried (2008a): *Militär und Demokratie in Deutschland: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- von Bredow, Wilfried (2008b): Wozu morgen noch Streitkräfte? In: Haltiner, Karl W.; Kümmel, Gerhard (Hg.), Wozu Armeen? Europas Streitkräfte vor neuen Aufgaben, Baden-Baden: Nomos, S. 17-26.
- von Bredow, Wilfried (2006a): Die Außenpolitik der Bundesrepublik Deutschland: Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- von Bredow, Wilfried (2006b): Mittelmacht mit schwankenden Ambitionen: Die deutsche Außen- und Sicherheitspolitik im Wandel. *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaft* 4 (4), S. 529-548.
- Vrey, Francois (2007): From Theory to Culture: Emergent South African Strategic Culture. *Journal of Military and Strategic Studies* 9 (3),.
- Waddington, P. A. J. (1993): The Case against Paramilitary Policing Considered. *British Journal of Criminology* 33 (3), S. 353-370.
- Waldmann, Peter (1998): Terrorismus: Provokation der Macht. München: Gerling.
- Walt, Stephen M. (1987): The Search for a Science of Strategy: A Review Essay on "Makers of Modern Strategy". *International Security* 12 (1), S. 140-165.
- Walter, Christian et al. (2004): Terrorism as a Challenge for National and International Law: Security versus Liberty? Berlin: Springer.
- Waltz, Kenneth (1995): Waltz Responds To Sagan. In: Sagan, Scot D.; Waltz, Kenneth (Hg.), The Spread of Nuclear Weapons: A Debate, New York: Norton, S. 94-96.
- Waltz, Kenneth (1981): A Spread of Nuclear Weapons: More Maybe Better. *Adelphi Papers* (171), S. 1-32.
- Waltz, Kenneth (1979): Theory of International Politics. New York: McGraw-Hill.
- Weimann, Gabriel (2005): Cyberterrorism: The Sum of All Fears? *Studies in Conflict and Terrorism* 28 (2), S. 129-149.
- Weiner, Sharon K. (2002): Preventing Nuclear Entrepreneurship in Russia's Nuclear Cities. *International Security* 27 (2), S. 126-158.
- Weinhauer, Klaus (2004): Terrorismus in der Bundesrepublik der Siebzigerjahre: Aspekte einer Sozial- und Kulturgeschichte. *Archiv für Sozialgeschichte* 44, S. 219-242.
- Weinheimer, Hans-Peter (2006): Asymmetrische Kriegführung und nationale Sicherheitsvorsorge. *Der Mittler-Brief* 21 (4).
- Wendt, Alexander (1999): Social Theory of International Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wendt, Alexander (1992): Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics. *International Organization* 46 (2), S. 391-426.
- Wiese, Harald (2005): Kooperative Spieltheorie. München: Oldenbourg.
- Wilkinson, Paul (2005): International Terrorism: The Changing Threat and the EU's Response. *Chaillot Papers* (84).
- Wilkinson, Paul (1986): Terrorism and the Liberal State. New York: New York University Press.

- Williams, Michael J. (2005): On Mars and Venus: Strategic Culture as an Intervening Variable in US and European Foreign Policy. Münster: LIT.
- Williams, Phil; Woessner, Paul N. (1995): Nuclear Material Trafficking: An Interim Assessment. *Transnational Organized Crime* 1 (2), S. 21-44.
- Wisotzki, Simone (2007): MANPADS: Herausforderungen für die Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung. Frankfurt a. M.: HSFK-Report 12.
- Wolfsthal, Jon B.; Collina, Tom Z. (2002): Nuclear Terrorism and Warhead Control in Russia. *Survival* 44 (2), S. 71-83.
- Wördemann, Franz (1977): Terrorismus: Motive, Täter, Strategien. München: Piper.
- Wright, Lawrence (2007): Der Tod wird euch finden: Al-Qaida und der Weg zum 11. September. München: DVA.
- ZEIT Online (2008): PKK bestreitet Schuld. <http://www.zeit.de/online/2008/31/bomben-istanbul>. Zugriff am 02.10.2008.
- Zippelius, Reinhold; Würtenberger, Thomas (2005): Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. München: Beck.

## **Erklärung**

Hiermit erkläre ich, dass ich die vorliegende Arbeit in allen Teilen selbstständig und nur unter Zuhilfenahme der angegebenen Quellen und Literatur verfasst habe.

Marburg, den 26.März 2009

Jan-Peter Germann